

**POLÍTICAS Y CONFLICTOS AGRARIOS EN LA
ARGENTINA (1990-2015)**

MABEL DÁVILA

DIRECTOR: MARCELO CAVAROZZI

Noviembre 2019

**Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia
Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.**

RESUMEN

En esta investigación se estudia la dinámica de la relación entre Estado y Sociedad en el ámbito de las políticas agrarias en la Argentina y sus cambios entre 1990 y 2015. A partir del análisis de las interacciones entre políticas y conflictos agrarios, se comparan tres procesos de políticas agrarias de alta conflictividad: la regulación de los cultivos transgénicos, la regulación del comercio agropecuario y la implementación retenciones a las exportaciones, profundizando en el caso del conflicto agrario de 2008 iniciado por el anuncio de un esquema de retenciones móviles. Como resultado de esta investigación se identificaron dos tipos de factores de conflictividad vinculados con las políticas agrarias. Un primer foco de aspectos comunes asociados a las estrategias de desarrollo implementadas por los diferentes gobiernos y los modos de intervención del estado en el ámbito de las políticas agrarias, con una debilitada institucionalidad agropecuaria, la superposición de atribuciones o su captura por parte de otras agencias estatales y una escasa o nula coordinación de la cartera de agricultura. Un segundo grupo de factores está asociado a cuestiones relativas a cada ámbito de política agraria, a la configuración de relaciones de poder entre los actores no estatales y a las formas en que la intervención del estado afecta los diferentes intereses.

INTRODUCCIÓN.....	1
AGRADECIMIENTOS.....	7
CAPITULO 1. ENFOQUE TEÓRICO Y METODOLÓGICO.....	8
1.1. ANÁLISIS DE LAS INTERACCIONES ENTRE POLÍTICAS Y CONFLICTOS.....	8
1.1.1. Estudio de las políticas como procesos y dificultades para establecer relaciones de causa-efecto.....	8
1.1.2. Procesos de políticas, interacciones con los actores no estatales y conflictos.....	10
1.2. ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DE LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD.....	16
1.2.1. Estrategias de desarrollo y patrones de relacionamiento estado-sociedad en la Argentina.....	16
1.2.1.1. Relación estado-sociedad en los noventa.....	17
1.2.1.2. Relación estado-sociedad a partir del 2002.....	19
1.2.2. Interrelaciones entre políticas y conflictos agrarios en la Argentina.....	23
1.3. INSTITUCIONES, POLÍTICAS Y CONFLICTOS.....	27
1.3.1. Alcances y limitaciones de los enfoques institucionalistas para el estudio de los conflictos agrarios.....	27
1.3.2. El análisis de la institucionalidad agropecuaria en relación con los conflictos.....	31
1.4. ENFOQUE METODOLÓGICO.....	36
1.4.1. Consideraciones generales, dimensiones de análisis y diseño de investigación.....	36
1.4.2. Fuentes y técnicas de recolección de datos.....	43

CAPITULO 2. LA REGULACIÓN DE CULTIVOS TRANSGENICOS.....	47
2.1. REGULACIÓN DE TRANSGÉNICOS PARA LA AGRICULTURA, MODOS DE INTERVENCIÓN Y RELACIÓN CON LOS ACTORES NO ESTATALES.....	48
2.1.1. Dinámica de la expansión de los cultivos transgénicos en la Argentina y el mundo.....	48
2.1.2. Estructura organizacional y procedimientos para la autorización de transgénicos agrícolas.....	52
2.1.3. La regulación de la propiedad de los cultivos transgénicos.....	59
2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA TECNOLOGÍA Y VALORACIÓN DE LOS IMPACTOS.....	62
2.2.1. Desarrollo tecnológico, articulación y dependencia entre los actores de las cadenas agroindustriales.....	62
2.2.2. Adopción de los cultivos transgénicos y valoración del impacto en el desarrollo productivo.....	64
2.2.3. Diferencias entre eventos transgénicos, uso de agroquímicos y valoración de los impactos ambientales.....	66
2.2.4. Diferencias biológicas, efectos sobre el desarrollo tecnológico y sobre la regulación de la propiedad.....	69
2.3. TRANSGÉNICOS, REGULACIÓN Y CONFLICTOS.....	71
2.3.1. Conflictividad por los impactos económicos.....	73
2.3.1.1. Distribución de la renta en la cadena agroindustrial.....	73
2.3.1.1.1. Conflictos por la propiedad de la tecnología.....	74

2.3.1.1.2. Conflictos por la propiedad de la semilla.....	77
2.3.1.2. Controversias por los impactos económicos del desarrollo tecnológico.....	79
2.3.1.2.1. Argumentos sobre el problema del atraso tecnológico.....	80
2.3.1.2.2. Argumentos sobre los riesgos de la dependencia tecnológica.....	81
2.3.2. Conflictividad por los impactos en la seguridad alimentaria y el medio ambiente.....	87
2.3.2.1. Objetivos de Desarrollo Sostenible, seguridad alimentaria, biodiversidad y desarrollo agrícola sostenible.....	87
2.3.2.2. Conflictividad respecto a la inocuidad y la calidad de los alimentos.....	90
2.3.2.3. Conflictividad por la destrucción de la biodiversidad.....	91
2.3.2.4. Conflictos por la contaminación del medio ambiente por agroquímicos.....	93
2.3.2.5. Controversias en torno al desarrollo tecnológico y la sustentabilidad ambiental.....	95
2.4. Consideraciones finales sobre regulación de transgénicos y conflictividad.....	96
CAPITULO 3. POLÍTICAS COMERCIALES Y CONFLICTOS AGRARIOS.....	98
3.1. ESTRATEGIA DE DESARROLLO, REFORMA DEL ESTADO Y DESREGULACIÓN COMERCIAL EN LA DÉCADA DE 1990.....	99
3.1.1. Contexto económico y estrategia de desarrollo (1990 y 2001).....	99
3.1.2. La reforma del estado y sus efectos en la institucionalidad agropecuaria.....	101
3.1.3. La disolución de la Junta Nacional de Granos y de la Junta Nacional de Carnes.....	107

3.1.4. Reformas de segunda generación y nueva medidas regulatorias: la creación de la ONCCA en 1996.....	110
3.1.5. Las consecuencias de la desregulación del comercio agropecuario en la relación entre el estado y los actores no estatales.....	112
3.2. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y REGULACIÓN COMERCIO AGROPECUARIO EN LA DÉCADA DEL 2000.....	115
3.2.1. Contexto económico y estrategia de desarrollo (2002 y 2015).....	115
3.2.2. Las medidas de regulación del comercio agropecuario aplicadas a partir de 2005.....	118
3.2.3. Los cambios en la institucionalidad agropecuaria: reforma y posterior disolución de la ONCCA.....	119
3.2.4. La intervención de los mercados ganaderos y de carne a partir de 2005.....	123
3.2.5. El rol de la ONCCA durante el conflicto agrario de 2008: aumento de las restricciones a las exportaciones.....	127
3.2.6. La creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca: fortalecimiento de la institucionalidad agropecuaria y descoordinación con otros organismos.....	129
3.2.7. Las consecuencias de la regulación del comercio agropecuario en la relación entre el estado y los actores no estatales.....	138
3.3. POLÍTICAS COMERCIALES Y CONFLICTOS AGRARIOS (1990 - 2015).....	139
3.3.1. Conflictos agrarios y desregulación comercial en la década del noventa.....	139
3.3.2. Problemas y conflictos ganaderos en la década de 1990.....	142

3.3.3. Conflictos agrarios y regulación del comercio en la década del 2000.....	144
3.3.4. Los paros ganaderos de 2006.....	145
3.4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE POLÍTICAS COMERCIALES Y CONFLICTOS.....	147
4.1.CAPITULO 4. RETENCIONES Y CONFLICTOS AGRARIOS.....	150
4.1. APLICACIÓN DE RETENCIONES, CAMBIOS EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL Y FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE POLÍTICAS.....	151
4.1.1. Alcances y efectos del instrumento de recaudación impositiva.....	151
4.1.2. La implementación de retenciones entre 1955 y 1989.....	152
4.1.3. Apreciación cambiaria y eliminación de retenciones en los noventa.....	154
4.1.4. Devaluación y aplicación de retenciones entre 2002 y 2015.....	157
4.2. CONTROVERSIAS SOBRE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS RETENCIONES AL DESARROLLO ECONÓMICO.....	162
4.2.1. Los debates y conflictos en torno a las retenciones.....	162
4.2.2. Control de la inflación, crecimiento económico e impactos sociales.....	164
4.2.3. Expansión de la superficie y la producción de soja.....	167
4.2.4. Los efectos en la adopción tecnológica.....	172
4.3.5. Conflictos sectoriales por la distribución de la renta.....	174
4.2.6. Controversias por la coparticipación de las retenciones.....	178
4.3. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE RETENCIONES Y CONFLICTOS.....	180

CAPITULO 5. EL CONFLICTO AGRARIO DE 2008: RETENCIONES Y RESTRICCIONES COMERCIALES.....	183
5.1. EL INICIO DEL CONFLICTO: NUEVO ESQUEMA Y AUMENTO DE LAS RETENCIONES.....	183
5.1.1. La Resolución 125/08 y los fundamentos del esquema de retenciones móviles.....	183
5.1.2. Las modificaciones del esquema inicial de retenciones.....	186
5.1.3. Críticas y autocríticas por la Resolución 125.....	187
5.2. LOS FACTORES QUE PROFUNDIZARON EL CONFLICTO AGRARIO.....	190
5.2.1. Las nuevas restricciones comerciales y el rol de la Secretaría de Comercio Interior durante el conflicto.....	191
5.2.2. Estrategias de negociación y de confrontación.....	193
5.2.3. Del conflicto sectorial al conflicto político.....	200
5.3. BALANCE POLÍTICO DEL CONFLICTO	202
5.3.1. El equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo: derogación de la Resolución 125.....	202
5.3.2. De actor social a actor político: <i>agrodiputados</i> y elecciones legislativas del 2009.....	207
5.3.3. Liderazgo presidencial y políticas agrarias después del conflicto.....	215
5.4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL CONFLICTO AGRARIO Y LAS POLÍTICAS EN 2008.....	218
CAPÍTULO 6. ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y CONFLICTOS AGRARIOS DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA.....	221

6.1. Procesos de políticas agrarias, focos de conflictividad y efectos sobre los actores económicos y sociales.....	221
6.2. Los cambios en la conflictividad agraria a partir de 2008.....	229
6.3. Problemas institucionales y decisiones estratégicas.....	231
6.4. Estrategia de desarrollo, estado y actores no estatales.....	233
6.5. Consideraciones finales.....	234
CONCLUSIONES.....	236
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	251
ANEXO I. LEYES NACIONALES, DECRETOS Y RESOLUCIONES.....	275
ANEXO II. REGULACIONES INTERNACIONALES.....	280

CUADROS Y TABLAS

Figura 1. Diseño de investigación: dimensiones de análisis, variables e interacciones.....	39
Cuadro 1. Eventos y combinaciones de eventos transgénicos aprobados en Argentina para su siembra, consumo y comercialización	49
Cuadro 2. Transgénicos: conflictividad y regulaciones nacionales e internacionales.....	73
Gráfico 1. Evaluaciones por cultivo GM 1991 – 1995.....	81
Cuadro 3. Mercado mundial de semillas y agroquímicos: las “Big Six”.....	82
Cuadro 4. Participación en el mercado mundial de semillas y agroquímicos (2015).....	83
Cuadro 5. Organización y dirección del área de Agricultura entre 1989 y 2015.....	105
Gráfico 2. Evolución de la producción de carne argentina (1990 – 2015).....	124
Cuadro 6. Derechos de exportación (DEX) y reintegros (REX) entre 2002 y 2015.....	159
Cuadro 7. Evolución de derechos de exportación entre marzo 2002 y enero de 2007	159
Gráfico 3: Producción total de cereales y oleaginosas (T).....	168
Gráfico 4: Superficie sembrada de cereales y oleaginosas (ha)	169
Gráfico 5: Rendimiento de cereales y oleaginosas (kg/ha)	170
Gráfico 6: Producción y exportación de trigo y harina (miles de T)	171
Gráfico 7: Evolución del consumo de fertilizantes en Argentina 1990 – 2015.....	173
Gráfico 8: Protesta rural por provincia. Año 2009.....	208

Cuadro 8. Elecciones 2009. Diputados Nacionales. Provincia de Buenos Aires.....210

Cuadro 9. Elecciones 2009. Diputados Nacionales. Distritos con agrodiputados.....213

SIGLAS

AACREA: Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola

AAPRESID: Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa

ACSOJA: Asociación de la Cadena de la Soja Argentina

ACyS: Acuerdo Cívico y Social

ADPIC: Acuerdo sobre los Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

ARGENTRIGO: Asociación Argentina de Trigo

ARPOV: Asociación Argentina de Protección de Obtenciones Vegetales

ASA: Asociación de Semilleros Argentinos

ASAGIR: Asociación Argentina de Girasol

CARTEZ: Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona

CASAFE: Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes

CFA: Consejo Federal Agropecuario

CIAFA: Cámara de la Industria Argentina de Fertilizantes y Agroquímicos

CNA: Censo Nacional Agropecuario

CRA: Confederaciones Rurales Argentina

CARBAP: Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa

CONABIA: Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria

CARSFE: Confederación de Asociaciones Rurales de la Provincia de Santa Fe

CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada

DNU: Decretos de Necesidad y Urgencia

FAA: Federación Agraria Argentina

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación

FPV: Frente para la Victoria

IAPI: Instituto Argentino de Promoción del Intercambio

INASE: Instituto Nacional de Semillas

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

INPI: Instituto Nacional de la Propiedad Industrial

INRA: *Institut National de la Recherche Agronomique*

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

ISAA: *International Service for the Acquisition of Agri-biotech*

JNC: Junta Nacional de Carnes

JNG: Junta Nacional de Granos

MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

MAIZAR: Asociación Maíz y Sorgo Argentino

ReTAA: Relevamiento de Tecnología Agrícola Aplicada

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OGM: Organismos Genéticamente Modificados

OMC: Organización Mundial del Comercio

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONCCA: Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario

PEA: Plan Estratégico Agroalimentario

PJ: Partido Justicialista

PRO: Propuesta Republicana

PROSAP: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales

REDAF: Red Agroforestal Chaco Argentina

ROE: Registros de Operaciones de Exportación

SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

SRA: Sociedad Rural Argentina

UATRE: Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores

UCAR: Unidad para el Cambio Rural

UCESCI: Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno

UCR: Unión Cívica Radical

UFI: Unidad de Financiamiento Internacional

UPOV: Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales

USDA: *United States Department of Agriculture*

USITC: *United States International Trade Commission*

INTRODUCCION

En las décadas del 1980 y 1990 del siglo XX se profundizó la modificación de relación entre el Estado y la sociedad, con la desarticulación de la matriz sociopolítica Estado Céntrica a partir de la reforma del estado y la desregulación económica (Cavarozzi 1996), con diversas y drásticas consecuencias sobre los actores no estatales reflejadas en modificaciones en las relaciones de poder entre los grupos que se beneficiaron y perjudicaron con estos cambios. La década del noventa finalizó en la Argentina con una grave crisis económica y social que generó condiciones para revertir este fenómeno, con un aumento del poder del Estado y de la regulación de la economía, induciendo, a su vez, cambios en la relación entre los actores a través de nuevas modalidades de intervención. A partir mediados de la década de 2000 esta estrategia de desarrollo comienza otra etapa a partir de nuevas modificaciones asociadas con el aumento de la intervención en los mercados que produce nuevas reestructuraciones en la relación entre los grupos sociales y entre estos y el estado. Independientemente de la estrategia de desarrollo implementada, durante todo el período ocurrieron conflictos agrarios entre los productores agropecuarios de la región pampeana y el estado que, en general, tuvieron como desencadenante diversos cuestionamientos a los modos de intervención del estado.

Con un contexto internacional caracterizado por la profundización de los procesos de globalización económica y por una economía internacional variable e impredecible, los efectos de las decisiones políticas acentuaron, en varios casos, la conflictividad. De acuerdo con O'Donnell (2010) la globalización no necesariamente se traduce en una disminución del poder estatal, sino que reconfigura las condiciones de ejercicio de ese poder. Si bien se registra un importante crecimiento de la autoridad internacional privada que implica, entre otros aspectos, sacar de la jurisdicción de los estados importantes cuestiones de inversión extranjera, comercio, propiedad intelectual. No obstante, las políticas estatales son las que, finalmente, hacen la diferencia en tanto a los resultados. Considerando estos aportes de la sociología política sobre

la relación entre estado y sociedad, en esta investigación se estudian dichos procesos en el ámbito de las políticas agrarias y en relación a la conflictividad.

Distintos autores han constatado que un fenómeno recurrente asociado a las políticas agrarias en la Argentina es la conflictividad (Martínez Nogueira 1988; Lattuada 2005). Los conflictos agrarios más recientes estuvieron asociados con definiciones o cambios en las políticas impositivas y comerciales, particularmente en 2008 cuando el gobierno nacional intentó implementar un esquema de retenciones móviles a las exportaciones de granos. Este episodio, que además involucró controversias relativas a las políticas comerciales, desencadenó una crisis política que tuvo repercusiones de diversa índole y en diferentes ámbitos. Las políticas comerciales generaron escenarios de conflictividad en la década del noventa con la desregulación económica producida en el marco de la reforma del Estado que implementó el gobierno de Carlos Menem. Durante este período desaparecieron aproximadamente 83.000 establecimientos agropecuarios, principalmente de pequeños y medianos productores agropecuarios. En la década siguiente con la intervención de los mercados de trigo y de carne vacuna y con la implementación de sucesivos aumentos de retenciones a las exportaciones también ocurrieron episodios de protesta rural asociados por esas medidas. En este período se registró una importante caída de la producción y de las exportaciones de trigo y carne, de las existencias de ganado vacuno y además habría indicios de que continuaron los procesos de concentración productiva. Adicionalmente surgieron episodios de conflictividad vinculados con la adopción tecnológica, entre ellos la regulación de la aplicación de agroquímicos, el uso de transgénicos en la agricultura, sus impactos sobre el medio ambiente y la salud humana y la regulación de la propiedad de la tecnología y de los cultivares. Los intentos por modificar la Ley de Semillas están asociados con conflictos de esta índole.

Estos fenómenos ocurren en un escenario, que desde la economía agraria dan cuenta diferentes estudios, caracterizado por una creciente internacionalización económica, mayor articulación

agroindustrial entre productores agropecuarios, agroindustrias proveedoras de insumos como agroquímicos, semillas y maquinaria agrícola, empresas que comercializan y procesan los alimentos y un creciente desarrollo y aplicación de innovaciones tecnológicas en los sistemas de producción. De manera tal que conforman una estructura heterogénea de actores económicos con diferentes intereses, muchas veces en conflicto entre sí, caracterizada por un aumento de la dependencia del sector agropecuario respecto a los eslabones industriales y comerciales de las cadenas agroindustriales, con una creciente participación de los actores económicos internacionales, que en varios casos acentúan los conflictos distributivos. Los conflictos agrarios expresan en algunos casos conflictos de intereses y relaciones de poder entre los distintos actores, que son acentuadas o modificadas a través de los modos de intervención del Estado. Además de los mencionados inciden cuestiones asociadas con una debilitada institucionalidad agropecuaria (Piñeiro 1999; Piñeiro 2009; Martínez Nogueira 2009; Barrantes et ál 2013) que se sumarían a otros problemas inherentes a los propios procesos de las políticas agrarias (Andrenacci 2018).

En este escenario resulta de interés analizar la dinámica de la relación Estado-Sociedad en el ámbito de las políticas agrarias de mayor conflictividad con sus modificaciones en el tiempo, considerando también los mecanismos a través de los cuales interactúan con las demás dimensiones mencionadas. De acuerdo con estas consideraciones se plantea como objetivo general: analizar las interacciones entre políticas agrarias y conflictividad en la Argentina entre 1990 y 2015.

Además, se consideran los siguientes objetivos específicos:

- Caracterizar los tipos de conflictos asociados con diferentes políticas agrarias.
- Analizar la relación entre actores estatales y no estatales vinculados con diferentes políticas agrarias.

- Identificar los factores que inciden en la conflictividad vinculada con diferentes políticas agrarias.
- Analizar como incide la institucionalidad agropecuaria en las políticas agrarias, en la conflictividad y en la vinculación entre ambas.

Como hipótesis de trabajo se plantea que existirían diferencias en la dinámica de la conflictividad asociada a las diferentes políticas, en virtud de la configuración de actores y los distintos intereses en pugna y los modos de intervención del estado inciden en esta relación. Por otro lado, existirían problemas asociados con la institucionalidad agropecuaria, particularmente con la falta de coordinación entre las agencias estatales que potenciarían la conflictividad.

Este informe de investigación se estructura en seis capítulos. En el capítulo 1 se presenta el enfoque teórico- metodológico de la investigación. Se discuten las distintas perspectivas teóricas que sustentan la investigación. Se identifican, además, las principales características del método aplicado, las dimensiones de análisis e indicadores, definiciones y fundamentaciones, así como también las fuentes de investigación e instrumentos para la recolección de datos.

En el capítulo 2 se analiza la regulación de cultivos transgénicos y los principales conflictos vinculados. Se consideran dos tipos de regulaciones: autorización de cultivos transgénicos y la regulación de la propiedad de la tecnología y de los cultivares. Se discuten los factores asociados a esas medidas que incidieron en los conflictos agrarios, y la forma en que se buscó dar solución o no a esa conflictividad a través de las políticas. El análisis de los conflictos se aborda a través de los motivos que incidieron, además del perfil de los actores implicados, las negociaciones entre ellos y con el gobierno, y la forma en que las políticas influyeron en esa

relación. Se analizan las diferentes formas de intervención del estado en los distintos períodos y como incide o actúa ante los distintos conflictos.

En el capítulo 3 se estudia la conflictividad asociada con las políticas comerciales. Se analiza la desregulación económica implementada en la década 1990 en el marco de la reforma del estado y se profundiza en sus efectos sobre las políticas agrarias y la conflictividad. Se continúa con los hechos de conflictividad agropecuaria en la década siguiente, específicamente a partir de 2005 cuando comienza la intervención de los mercados de trigo y carne vacuna, así como también la profundización de los controles comerciales implementados a partir de 2008. Se discuten los cambios en la institucionalidad agropecuaria y los modos en que inciden en las políticas y en la conflictividad. Se considera especialmente la influencia de la institucionalidad agropecuaria, la estrategia de desarrollo y el contexto político y económico, así como también los modos en que esos conflictos y políticas incidieron en dichos factores.

En el capítulo 4 se analiza la conflictividad vinculada a las políticas de retenciones. Se discuten los alcances y efectos del instrumento de recaudación impositiva estudian desde una perspectiva histórica que permite comparar temporalmente los efectos de la implementación de las retenciones y su interacción con otros factores contextuales y medidas políticas. Se discuten además algunos impactos de estos resultados y se presentan algunos aportes para el debate sobre la efectividad de la aplicación de esta medida. A partir del análisis de los focos de conflictividad producidos en las épocas más recientes se discute la contribución de las retenciones al desarrollo económico.

En el capítulo 5 se analiza el caso del conflicto agrario de 2008 asociado con una combinación de retenciones y políticas comerciales. Se discuten también los factores que incidieron en la conflictividad y sus impactos, considerando también algunos cambios en las opiniones de los principales protagonistas. Se analiza la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en

relación a las políticas agrarias, dado que cobra relevancia a partir de este conflicto con la elección de agrodiputados. Por último, se discuten distintas consecuencias sobre las políticas agrarias, la conflictividad y la institucionalidad que manifiesta cambios con la jerarquización producida a partir de la creación del Ministerio de Agricultura en 2009.

Finalmente, en el capítulo 6 se presenta un análisis de las políticas y conflictos agrarios desde una perspectiva comparada. Se identifican los principales focos de conflictividad en relación a los procesos de políticas agrarias y los efectos sobre los actores económicos y sociales. Se analizan también los cambios en la conflictividad agraria a partir de 2008. Y se cierra con algunas reflexiones sobre los problemas institucionales y las estrategias de desarrollo.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no se hubiera podido realizar sin el apoyo de mi familia y la contribución de una gran cantidad de personas. A todas ellas dedico mi agradecimiento.

A Marcelo Cavarozzi, Luciano Andrenacci, María Matilde Ollier, Ricardo Gutiérrez, Rocío Annunziata y Elsa Pereyra por sus valiosos aportes para comprender los procesos políticos.

A Osvaldo Barsky un reconocimiento especial por tantos años de guía, Mario Lattuada, Martín Piñeiro, Guillermo Neiman, Eduardo Azcuy Ameghino, Marcos Gallacher, María Elena Nogueira y Marcelo Resico por compartir sus perspectivas para analizar los procesos económicos y las políticas agrarias.

A Gabriel Delgado, Julián Domínguez, Jorge Neme, Martín Piñeiro, Lucio Reca y Marcelo Regúnaga por compartir sus experiencias e ideas para entender los modos de gestión e intervención del estado en las políticas agrarias.

A David Hughes, Oscar Domingo, Martín Fraguó, Rodolfo Rossi y Pedro Vigneau por sus aportes para entender los puntos de vista del sector sobre las políticas agrarias y compartir sus experiencias de gestión de las organizaciones rurales y reflexiones sobre el conflicto agrario.

A Fernando Errandonea, Daniel Locatelli, Eliana Spadoni, Lucas Christell y demás profesores y compañeros de la Escuela de Política y Gobierno por las incontables conversaciones, intercambios de ideas y discusiones que constituyeron un invaluable aporte para concretar esta investigación.

Agradezco a todos los que brindaron entrevistas, opiniones, sugerencias, información y materiales e hicieron posible este trabajo.

CAPITULO 1. ENFOQUE TEORICO Y METODOLOGICO

Esta investigación combina el análisis de procesos de políticas públicas con el estudio de la relación estado-sociedad, considerando también algunos aportes de los enfoques institucionalistas.

1.1. ANÁLISIS DE LAS INTERACCIONES ENTRE POLÍTICAS Y CONFLICTOS

1.1.1. Estudio de los procesos de políticas públicas y dificultades para establecer relaciones de causa-efecto

El análisis de políticas como campo de investigación involucra numerosos enfoques que abordan esta temática desde diferentes ángulos. Ninguno de ellos es óptimo para el estudio de las políticas públicas, sostienen Oszlak y O'Donnell (1981), sino que la elección dependerá de los objetivos que se intentan explicar.¹ A continuación se plantean algunas restricciones comunes a distintas corrientes de análisis de políticas públicas que resultan de interés para esta investigación que tiene como objetivo estudiar la vinculación entre las políticas agrarias y los conflictos y se discuten también algunas líneas alternativas para atenuar las dificultades que conlleva la propuesta de análisis.

Distintos autores promueven el pluralismo teórico y metodológico para el estudio de las políticas públicas (Roth Deubel 2010). Entre ellos, Oszlak y O'Donnell (1981) proponen aplicar una estrategia analítica que combina elementos de diversas corrientes que enriquecen un enfoque centrado fundamentalmente en la teoría crítica en términos del análisis de la transformación del estado y de su capacidad de generar igualdades y al mismo tiempo reproducir y aumentar desigualdades con sus intervenciones.

¹ Se ha ido configurando progresivamente a través de la convergencia de diferentes tradiciones intelectuales y del desarrollo de disciplinas e instrumentos diversos, habiéndose producido una maduración que puede sintetizarse en un tránsito de posturas centradas en la decisión como categoría analítica, a otras que se refieren a los procesos decisorios caracterizados por la incertidumbre, el conflicto y la existencia de limitaciones al despliegue de la racionalidad plena. (Martínez Nogueira 1995)

Las políticas públicas o estatales entendidas como tomas de posición, por acción u omisión, del Estado respecto a una preocupación, demanda o cuestión social, son concebidas, así, como parte de un dinámico proceso social, en el cual se entrecruza el accionar del estado con el de otras fuerzas sociales, alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las cuales el estado y otros actores adoptan políticas. Conflictos, coaliciones, capacidad de movilización de recursos, estrategias de acción política, grados relativos de autonomía y poder de los actores, entre los que se incluye al propio estado, serían aspectos inherentes al estudio de las políticas (Oszlak y O'Donnell 1981).

Con un enfoque similar, Martínez Nogueira (1995) propone concebir las políticas públicas como construcciones sociales. Las políticas serían recurrencias de acciones -o de ausencia de acciones- no necesariamente fundadas en decisiones explícitas. La política sería una reconstrucción a partir de la observación de la gestión de gobierno y de sus consecuencias que identifica su coherencia a pesar de la eventual falta de explicitación.

En el marco de este conjunto de relaciones sociales, la influencia de múltiples y diversas de variables imprime un grado de complejidad a los estudios sobre políticas estatales en la medida que existen numerosas dificultades para poder establecer relaciones de causalidad e identificar cuáles son los efectos -en este caso relativos a los conflictos agrarios- atribuibles a las políticas estatales y cuales se explican por factores diferentes.

En este sentido, Andrenacci (2018) señala un doble problema metodológico en el estudio de los procesos de políticas para adscribir relaciones causa-efecto. Una vez constatado un efecto, cuáles fueron las decisiones que explicarían un impacto positivo de determinada política pública. Adicionalmente, qué lugar ocupó la contingencia en estos resultados. Este autor señala varios factores para explicar los motivos de este tipo de incertidumbre. Un proceso de política pública es un campo de conflicto en el que no hay relaciones lineales entre la decisión política

y la ejecución administrativa, ni siquiera en entornos de fuerte centralización estatal o ejercicio vertical de la autoridad. Entre otras razones atribuye esta falta de linealidad a que los decisores y sus colaboradores tienen, en general, recortes y percepciones de problemas, preferencias ideológicas o éticas, urgencias temporales, restricciones financieras, conflictos y alianzas, expectativas de impacto político partidario, fraccional o personal, que se reflejan de modos difíciles de delimitar en las decisiones tomadas.

A su vez, otros elementos acentúan esta problemática, entre ellos, la decisión no siempre se concreta a través de actos formales, la modalidad de intervención no necesariamente es unívoca, homogénea o permanente, y en muchos casos depende y es influida por la orientación de otras políticas (Oszlak y O'Donnell 1981).

Por estas razones, partiendo de un concepto de política como proceso social, para este análisis de políticas y conflictos resulta de interés estudiar la influencia de diferentes factores contextuales espacio-temporales. Este tipo de abordaje permite implementar una estrategia de estudio complementaria con otros enfoques. Desde la perspectiva considerada, el análisis de las políticas se enmarcaría en el estudio de la dinámica que asume la relación entre el estado y la sociedad, dado que también inciden las medidas aplicadas por los actores no estatales del ámbito local, nacional e internacional, así como también contingencias de diversa índole.

1.1.2. Procesos de políticas, interacciones con los actores no estatales y conflictos

Diferentes autores proponen estudiar los procesos de políticas a través una secuencia de fases o etapas que no necesariamente reflejarían la realidad pero facilitarían la conceptualización de un modelo para su análisis. Sistematizando los procesos de políticas públicas se pueden considerar cuatro frases o momentos, no necesariamente consecutivos, sistemáticos o coherentes: problema o cuestión, diseño o formulación, ejecución y efectos (Andrenacci 2018).

El momento del *problema o cuestión*, de acuerdo con Oszlak y O'Donnell (1981), es aquel en el que asuntos de diversa índole surgen en las arenas político-institucionales y se transforman, por efecto de las relaciones de poder que los atraviesan, en cuestiones públicas relevantes. En el momento del *diseño* estas cuestiones entran en agendas de gobierno, son objeto de decisiones explícitas o implícitas y se transforman, eventualmente, en planes de acción -o inacción- de metas y caminos para conseguirlas. El momento de la *ejecución o implementación* es la fase de la puesta en práctica del plan con estrategias gerenciales más o menos adaptativas, que activan flujos de recursos más o menos sustanciales en el marco de reglas -leyes, protocolos- más o menos limitantes. Finalmente, este proceso concluye en *efectos* que en evaluación de políticas se suelen diferenciar en resultados -aquello que efectivamente se hizo- e impactos o consecuencias de los resultados, que pueden también diferenciarse en programáticos, políticos y organizacionales.

Más allá de esta secuencialidad formal, como se mencionó previamente las políticas públicas reales muestran frecuentemente ausencia de planes, incoherencia entre plan y gerencia, desconexión entre gerencia y reglas, efectos deseados e indeseados, por citar algunos problemas. Esto se explica por las características inherentes a la dinámica de las políticas públicas. “Un proceso de política pública es, empíricamente hablando, una sucesión incremental de acciones que, por problemas inherentes a las características del campo de la política, y a las relaciones entre principal y agente que se producen en las organizaciones estatales: a) no tiene un punto de partida único y determinable por fuera de la óptica del observador que lo construye; y b) da lugar a múltiples acciones y contracciones, efectos y consecuencias, difíciles de registrar de modo completo o exhaustivo” (Andrenacci 2018, 10).

En este sentido, Martínez Nogueira (2010) destaca los problemas vinculados con la coherencia y coordinación de políticas. Según el autor la multiplicidad de políticas es debida a la diversidad de cuestiones que debe atender el Estado y todas ellas deberían apuntar a generar resultados e

impactos convergentes. La convergencia debe ser expresión de los propósitos últimos perseguidos y de su traducción en políticas, así como de las consecuencias de su implementación. Por consiguiente, las políticas públicas deberían satisfacer los criterios de coherencia y coordinación. La coherencia es resultado de la subordinación de las políticas a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles o ámbitos. Por otro lado, la coherencia y la coordinación hacen referencia a planos de la decisión y acción gubernamental que, si bien son diferentes, se entrelazan y condicionan mutuamente. Políticas coherentes en su diseño pueden resultar incoherentes por su implementación. La cuestión de la coherencia, señala el autor, se refiere a los objetivos buscados –por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas– y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores.

Andrenacci (2018) señala una serie de problemas en distintas fases de los procesos de las políticas públicas en la Argentina, entre ellos una alta conflictividad en algunas arenas políticas, aspecto que conlleva diversas consecuencias y riesgos como la dificultad para solucionar problemas de coordinación y de principal-agente.

En este sentido, se plantea el debate conceptual con respecto a los métodos de análisis más convenientes para abordar la relación entre el estado y los actores no estatales, existiendo diferentes perspectivas para dicho abordaje.

Entre ellas se destaca el aporte de Lowi (1992) sobre el concepto de arenas de poder estructuradas en relación con distintos tipos de políticas. Este autor establece una asociación entre tipos de políticas y conflictos a partir de algunas críticas a los estudios pluralistas y elitistas. Identifica, así, tres enfoques para el análisis de políticas que serían: el modelo pluralista para el cual la resolución del conflicto ocurre a través de la negociación entre grupos y coaliciones organizados alrededor de intereses compartidos; los elitistas que sostienen que la

reducción del conflicto ocurre entre las altas autoridades formales en una arena mucho más restringida, centralizada y estable; y un tercer enfoque, al que adhiere el autor, que combinaría elementos de los otros dos y para el cual la estructura de poder lograría su estabilización, no porque las autoridades estén por encima de los grupos de presión, sino porque el acceso a los cargos terminaría por crear relaciones de apoyo mutuo entre los grupos de presión y las autoridades.

Propone, además, sustituir la clasificación temática de las políticas que sostienen los pluralistas -comercial, impositiva, tecnológica, etc.- por otra basada en un criterio funcional que tendría tres categorías fundamentales de políticas públicas: distribución, regulación y redistribución, cada una de las cuales constituirían arenas reales de poder con su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo.

Con la aplicación de este criterio la conflictividad de la política se explicaría en función de la arena de poder, de manera que se podría establecer una generalización con respecto a la asociación entre tipo de política y conflictividad: las políticas regulativas y redistributivas serían de alta conflictividad, en la medida que podrían implicar sanciones y, además, se puede diferenciar beneficiarios y perjudicados. En cambio las políticas distributivas generarían conflictos blandos fáciles de resolver mediante alianzas y negociaciones. Este grupo, en el cual incluye a los aranceles, tendría una estructura de poder estable y las políticas se caracterizan por la facilidad con que pueden desagregarse los recursos y repartirse en pequeñas unidades independientes entre sí, es decir, por la existencia de intereses no compartidos, de manera que el perdedor y el beneficiario no se enfrentarían directamente. En cambio en la arena redistributiva, que implican una acción sobre la propiedad, la estructura de poder es estable y las elites están en conflicto. Por su parte, las decisiones regulatorias se acumulan fundamentalmente en las ramas sectoriales; por consiguiente, las políticas regulatorias sólo pueden desagregarse por sectores. Tienen una estructura de poder menos estable que en la arena

distributiva debido a que las coaliciones se forman alrededor de intereses compartidos, y por lo tanto se pueden modificar cuando cambian los intereses o emergen los conflictos de interés.

Una limitante de un enfoque que conlleva este tipo de generalizaciones es que no considera la incidencia de otros factores específicos de cada contexto espacio-temporal, de las dinámicas de funcionamiento del estado en relación con la sociedad entre los diferentes países y de las cuestiones particulares de las propias políticas en esos contextos. Para el caso de la presente investigación, se observan algunas situaciones para las que no se aplicaría la asociación general entre políticas y conflictos propuesta por Lowi. Sería el caso de la regulación de cultivos transgénicos y de la aplicación de algunas medidas arancelarias que han tenido un alto grado de conflictividad en la Argentina.

Otra perspectiva para estudiar las interacciones entre el estado y los actores no estatales surge a partir del concepto de enraizamiento propuesto por Evans (1996) a partir de su estudio comparado entre diferentes estados. Sustentado en la idea de que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados, a la vez que su implementación depende en gran medida de ellos, propone aplicar el concepto de enraizamiento o imbricación entre actores estatales y no estatales para analizar la relación entre autonomía y subordinación del estado a la presión de los grupos sociales. La organización ideal sería, para este autor, aquella que cuenta con la capacidad de inducir a sus miembros a perseguir metas comunes a través de la aplicación de diversos incentivos que favorezcan la acción colectiva sostenida. Para lograr estos objetivos una red concreta de lazos externos podría favorecer las posibilidades del estado de evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas.

Por otro lado, el clientelismo, la corrupción y el socavamiento de la eficacia del estado son algunas desventajas que en algunos casos pueden surgir del enraizamiento entre el estado y los

actores sociales. Como solución a estos problemas, Evans (1996) propone un enraizamiento en relación a la autonomía, dado que en ausencia de una estructura administrativa coherente, son más altas las posibilidades de que el vínculo tenga efectos nocivos. La eficacia de la autonomía enraizada dependería, entonces de la índole de la estructura social circundante así como del carácter interno del estado.

Desde una mirada crítica Schmitter (1985) señala como limitante del alcance de los estudios sobre la influencia de los grupos de interés sobre el estado y las políticas públicas, las dificultades para conceptualizar realmente la autonomía del estado respecto a las corporaciones, en la medida que existirían múltiples dificultades para distinguir si se trata de un atributo permanente o circunstancial, de una necesidad funcional o de una opción eventual, de una propiedad consistente o de una respuesta coyuntural. Con una línea de investigación focalizada en el análisis del corporativismo, sostiene este autor, que la influencia de los grupos de interés sobre el estado no podría surgir ni sobrevivir sin la connivencia o complicidad activa del estado.

A partir de los estudios de Emiliano Grossman y Sabine Saurugger sobre grupos de interés en Francia, Lascoumes y Le Galès (2014) presentan una matriz general que identifica modelos de relaciones estado-sociedad. El modelo estatista se caracterizaría por un estado dirigista, grupos de intereses débiles y fragmentados, con un repertorio de acciones basadas en el conflicto, vínculos informales y clientelismo. El modelo pluralista tendría un estado regulador, habría una fuerte competencia entre grupos de interés y el vínculo entre ambos estaría dado por la capacidad de presión y el *lobby*. Finalmente, el modelo neocorporativista tendría un estado mediador, grupos de interés fuertes y un vínculo basado en la negociación.

También en este caso existirían dificultades para generalizar este tipo modelos y, particularmente, las distinciones establecidas entre los distintos tipos de relación estado-sociedad, así como también para operacionalizar algunas de las categorías de análisis sugeridas.

Finalmente, existen varias investigaciones que han analizado desde una perspectiva histórica la relación entre estado y sociedad específicamente para América Latina y la Argentina, que serán abordados a continuación.

1.2. EL ESTUDIO DE LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

1.2.1. Estrategias de desarrollo y patrones de relacionamiento estado-sociedad en la Argentina

Históricamente los conflictos agrarios se vincularon con la implementación de estrategias de crecimiento económico y las decisiones sobre la asignación de los beneficios y los costos entre los actores económicos y sociales.

Los aportes de la sociología política relativos a la conceptualización de una matriz sociopolítica como patrón de vinculación estado-sociedad (Cavarozzi 1996) resultan un recurso analítico relevante para el análisis de la relación entre el estado y los actores sociales, en la medida que permite identificar cambios temporales en dicha relación en torno a la definición e implementación de diferentes estrategias de desarrollo, entendidas como patrones de crecimiento, distribución e inserción económica internacional. Este tipo de análisis tiene la ventaja de permitir el análisis dinámico de distintas interacciones entre variables contextuales, cambios en el estado, en la sociedad y en la relación entre ambos, a través de una perspectiva integral.

Cavarozzi (2010) identificó para el caso de la Argentina diferencias entre el período estado-céntrico, la transición que caracterizó a su crisis durante las décadas de 1970 y 1980, y las nuevas configuraciones que se sucedieron en las décadas de 1990 y 2000. Estas dos últimas, que abarcan el período estudiado en esta investigación, se distinguen entre sí por la implementación de dos tipos de estrategias de desarrollo: en la década del noventa con un

predominio de la lógica del mercado y de la economía sobre la política y en la década de 2000 con el denominado retorno de la política o del estado (Cavarozzi 2012).²

Estos cambios en los modelos de desarrollo, influyeron en las modalidades que asumió la intervención del estado a través de las políticas agrarias, en los conflictos que surgieron a raíz de dichas acciones y en las formas que asumieron los intentos por resolverlos. En este sentido, esta perspectiva de análisis, tiene la considerable ventaja de permitir el estudio temporal de manera articulada con los procesos económicos y políticos, posibilitando así considerar integralmente la influencia de los factores del contexto y de la implementación de otras políticas sobre las políticas agrarias y los conflictos.

1.2.1.1. Relación estado-sociedad en los noventa

La transformación de la matriz sociopolítica (Garretón 2000) a través del tiempo fue incorporando legados de las etapas previas, que se articularon y se adaptaron a los cambios que fueron ocurriendo en el contexto internacional. En este sentido, el modelo político y económico que se implementó en los noventa fue el resultado de una combinación de factores, entre ellos, la crisis de la matriz sociopolítica de vinculación entre estado y sociedad, la configuración de un nuevo contexto económico y político global, el debate sobre las causas de la crisis y las soluciones que se propusieron para superarla.³

El agotamiento de la Matriz Estado Céntrica estuvo asociado una combinación de problemas económicos como el déficit fiscal y externo, la creciente dificultad para controlar la inflación,

² Sobre las características que asumieron los cambios en las ideas dominantes acerca del desarrollo en diferentes épocas, Krugman (2004) identifica diferencias y similitudes. Señala, entre otras cuestiones, que el pensamiento liberal dominante en la época previa a la depresión fue sustituido por una nueva ortodoxia: el keynesianismo. A su vez, en la década de 1920 el saber convencional sobre el desarrollo económico -aunque no recibía ese nombre- era en la práctica bastante similar al *consenso de Washington* que surgió a fines de la década del ochenta.

³ La crisis del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones en América Latina llevó a redefinir las ideas dominantes sobre el desarrollo, sobre las cuales había influido en gran medida el pensamiento de la CEPAL bajo la dirección de Presbich. No solo entró en crisis la idea de industrialización como sinónimo de desarrollo, sino que además resultó cuestionada la intervención del estado como vía para lograrlo (Bielschowsky 2010).

y el aumento de los conflictos políticos y sociales (Cavarozzi 2010). Con esta crisis se vino abajo el complejo entramado que enlazaba los comportamientos económicos, el patrón de inserción internacional, las modalidades asociativas de los distintos sectores sociales y, finalmente, el rol del estado ante la sociedad.

La reconversión neoliberal diagnosticó que la crisis económica era atribuible al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Planteado el problema en estos términos, la solución pasó por la sustitución del estado por el mercado, el establecimiento de un nuevo esquema de división social del trabajo y la desregulación de la actividad económica. Siguiendo al pie de la letra las propuestas del Consenso de Washington se iniciaron una serie de reformas que implicaron el recorte y la minimización del estado sin mayores previsiones sobre sus efectos (Oszlak 2005).

Durante su segunda presidencia, Menem continuó acumulando poder,⁴ no obstante, el modelo económico empezó a mostrar algunas debilidades, sobre todo a partir del impacto de las crisis financieras internacionales que profundizaron la depresión económica y el aumento de la tasa de desempleo y de subocupación, así como también de los índices de pobreza e indigencia (Gerchunoff y Llach 2018). En este escenario se implementaron en 1996 las denominadas reformas del estado de segunda generación que tenían como propósito el fortalecimiento institucional del estado. Sin embargo, mostraron un propósito fundamentalmente fiscalista y no dieron lugar a medidas orientadas a dotar de mayor eficiencia y transparencia a la gestión estatal (Oszlak 2005).

⁴ Se aplicaría la categoría de democracia delegativa de O'Donnell (1994).

La centralidad de la política en el período de la MEC se había basado en la capacidad del estado para redistribuir recursos, tanto materiales como simbólicos. A partir de la crisis de la deuda de 1982, el estado ya contaba con recursos para distribuir, sino que por el contrario necesitaba extraerlos de la sociedad.

En un contexto de desarticulación de la relación entre estado y sociedad y de profunda crisis económica generada por la hiperinflación se inició en la Argentina la década del noventa. Durante este período se profundizaron varios problemas por la debilidad de las reglas para-constitucionales y el radical achicamiento del Estado acaecido a raíz de la apertura de la economía, las privatizaciones y la desregulación de los mercados (Cavarozzi 2010).

1.2.1.2. Relación estado-sociedad a partir del 2002

En el período que se inició a partir del 2002, el retorno del estado al control de la economía asumió algunas de las modalidades que se habían implementado durante el período de sustitución de importaciones pero con diferencias surgidas por los cambios en el contexto internacional, configurándose además nuevos mecanismos de integración social a la economía y de participación política de los sectores populares (Cavarozzi 1999).

La denominada Matriz Estado Céntrica, que se fue configurando a partir de la década del cuarenta, estaba asociada a un cambio en la matriz distributiva a través de la sustitución de importaciones, la intervención del estado en los mercados y el cierre parcial de la economía, así como también a la fórmula política que se aplicó para la resolución de los conflictos de intereses entre los distintos actores económicos y sociales. Si bien se incorporó a sectores sociales previamente excluidos, el rol predominante del poder ejecutivo en la organización de la política tuvo efectos contradictorios desde la perspectiva de la ampliación de la participación, en la medida que los presidentes también tendieron a actuar de manera discrecional e impregnaron a los mecanismos participativos de tintes jerárquicos y autoritarios (Cavarozzi 1996). Asimismo,

la inflación se convirtió en un mecanismo de intermediación del Estado que veló parcialmente los efectos redistributivos de algunas políticas públicas (Cavarozzi 2010).

En esta época se crearon organismos para la regulación y el control del comercio agropecuario. El modelo mixto de desarrollo que combinaba la sustitución de importaciones con la diversificación de la base exportadora, más que la sustitución de importaciones como tal, fue el esquema dominante durante las fases más avanzadas del proceso de industrialización.⁵ Con posterioridad surgió el debate impulsado por Prebisch desde la CEPAL sobre la diferencia entre los términos de intercambio de los productos agropecuarios producidos y exportados por las economías latinoamericanas y los productos industriales comercializados fundamentalmente por las economías de los países centrales, como principal obstáculo para superar el subdesarrollo (Bielschowsky 2010).

Sobre todo a partir de 2005 se implementaron algunas políticas que implicaron, en cierta forma, un intento de retorno al período de sustitución de importaciones sustentado en la industria manufacturera tradicional, tuvo como restricciones los cambios acaecidos en el contexto internacional que se circunscriben en un proceso de globalización económico mundial que restringe el margen de elección de los modos de inserción en el sistema internacional (Rozenwurcel y Bleger 2009).

Por otro lado, desde los estudios sobre el desarrollo varios autores han señalado inconsistencias en algunas perspectivas sobre el uso de los recursos naturales como estrategia de desarrollo, básicamente enfrentadas a posiciones que remiten a esquemas y conceptos del pasado, tales como, *modelo agroexportador* versus *modelo de industrialización por sustitución de*

⁵ América Latina tuvo, desde la segunda mitad del siglo XIX, los aranceles más altos del mundo como resultado de la dependencia fiscal de los impuestos aduaneros. Las elites exportadoras prefirieron esta forma de tributación frente a los impuestos sobre los recursos naturales del sistema tributario colonial. Así como el proteccionismo fue anterior a la etapa de sustitución de importaciones, tampoco tuvo esta instancia, al menos en sus comienzos, un sesgo antiexportador. La industrialización y el desarrollo exportador no fueron antagónicos, como quiso presentarlos posteriormente la literatura más ortodoxa (Ocampo 2008).

importaciones y cuya aplicabilidad a la coyuntura actual es limitada considerando que existe un escenario económico internacional en el cual desde la década de 2000 se observa una tendencia de crecimiento - con altibajos- de los precios internacionales de los *commodities* (Albrieu et ál. 2012). Plantear la cuestión como un enfrentamiento entre modelos de desarrollo puede llevar a ignorar problemas potenciales asociados con la aplicación de las distintas estrategias de desarrollo, que estarían vinculados, entre otros aspectos, a la distribución del ingreso entre los actores económicos, al aumento de la concentración económica y de la extranjerización, y a la distribución social de los beneficios del crecimiento económico (López 2012).

En este sentido, Piñeiro et ál. (2016) cuestionan la conceptualización arraigada sobre la definición de una estrategia de desarrollo a través de la industrialización tradicional en el contexto económico global actual, en el cual los países productores de alimentos tienen grandes ventajas si apuestan a la innovación y proponen la transformación de la estructura productiva potenciando a los sectores dinámicos de la economía para aumentar la competitividad internacional, generar empleo e inclusión social. Paralelamente, se debería proteger y ayudar a reconvertir, durante ese proceso, a las actividades menos competitivas, de manera de asegurar la provisión de empleo en las grandes áreas urbanas.

Otros trabajos sobre este período fueron realizados por O'Connor y Resico (2015) y Mazzuca (2012). Un aporte de interés para el análisis de la problemática del desarrollo y el papel de los recursos naturales desde sus efectos en los regímenes políticos es realizado por Mazzuca (2012). Este autor reconoce las ventajas del boom de los precios de los recursos naturales para las economías de Sudamérica, sin embargo, plantea que obró como una maldición en algunos países, entre los cuales señala a Venezuela, Ecuador, Bolivia y en menor medida a la Argentina, dado que propició la emergencia de Rentismos Populistas. Se trataría de un tipo de coalición

socio-política basada en la incorporación económica de sectores informales, financiada por las ganancias extraordinarias de las exportaciones de recursos naturales.

O'Connor y Resico (2015) analizan las estrategias de desarrollo implementadas en los años recientes en la región y establecen una tipología similar. En el grupo de países entre los cuales se encuentran Argentina, Venezuela, Bolivia y Ecuador el Estado se convierte en un agente productivo mediante la estatización de empresas prestadoras de servicios básicos y, en especial, de los recursos naturales, que son considerados sectores estratégicos. Se caracterizarían por la apropiación de excedentes de los sectores productivos, en especial rentas de los recursos naturales, enfocándose en las políticas expansivas y en la redistribución del ingreso, sin considerar eventuales riesgos inflacionarios, el crecimiento del gasto público, las restricciones externas y las políticas que distorsionan las reglas del mercado. El modelo tendría limitaciones crecientes en el tiempo dado que las decisiones económicas, agregarían ineficiencias disminuyendo la competitividad en los mercados, incrementaría los gastos administrativos, así como la ineficiencia y la corrupción. Como no se establecen leyes contra los monopolios, las distorsiones en la competencia podrían incrementar los desequilibrios, implicando problemas en la asignación de recursos que requeriría, eventualmente, de nuevas intervenciones. Estas políticas, señalan estos autores, conllevarían el riesgo de socavar las bases de un proceso de desarrollo equitativo y sustentable en el mediano plazo.

Correspondería tal vez preguntarse por el papel de la contingencia en relación a los procesos mencionados, considerando que en los primeros años de la década de 2000 era difícil prever el escenario económico posterior, sobre todo, el incremento que iban a tener los precios de los *commodities*. Por otro lado, para el caso argentino la distribución de beneficios entre los sectores económicos y sociales involucró al Estado en su alianza con los sectores informales, pero también se beneficiaron algunos grupos económicos nacionales e internacionales.

En este sentido, resulta pertinente considerar la distribución de los beneficios distinguiendo grupos al interior de los sectores económicos. La referencia general al sector agroexportador no considera que los beneficios no se distribuyen homogéneamente y que algunas medidas generan distorsiones en la asignación de recursos, como ocurre con las retenciones a las exportaciones que pagan los productores agropecuarios y, por lo general, no lo hacen las grandes empresas exportadoras.

1.2.2. Interrelaciones entre políticas y conflictos agrarios en la Argentina

La conflictividad agraria en la región pampeana fue un fenómeno recurrente en la historia argentina que adquirió nuevas características y tuvo diferentes motivaciones a medida que transcurría el tiempo. El conflicto es concebido como una tensión entre varios actores por la existencia de intereses opuestos sobre un asunto, que se puede expresar, entre otras formas, mediante huelgas, protestas, cortes de rutas, etc. (Muzlera et. al 2011). Fue a partir de la segunda mitad del siglo XX que aumentó la conflictividad vinculada a las políticas agrarias y continuó profundizándose hasta el período actual. Desde la Economía y la Historia Agraria existen varios aportes para el análisis de este tema que permiten extraer algunas conclusiones sobre los aspectos políticos, económicos y sociales que influyeron en la dinámica de la conflictividad, así como también en las modalidades que fue asumiendo.

En las primeras décadas del siglo XX los conflictos giraron en torno a disputas entre arrendatarios y terratenientes, demandas por la libertad de comercio y conflictos de los obreros rurales con los terratenientes-capitalistas, chacareros ricos, acopiadores y empresarios contratistas. El episodio más destacado fue el Grito de Alcorta en 1912, en principio una rebelión de pequeños y medianos arrendatarios que se extendió por toda la región pampeana.

Su trascendencia política se debe en gran medida a que dio origen a la Federación Agraria Argentina (FAA), marcando un cambio en la modalidad y organización de la protesta a través de la representación política de los pequeños arrendatarios agrícolas. Hasta entonces la Sociedad Rural Argentina (SRA) era la única entidad que articulaba las demandas de los productores con los distintos gobiernos. Ésta representaba a los grandes productores ganaderos cabañeros y estaba estrechamente vinculada a la elite política (Martínez Nogueira 1988). Las características de la protesta rural se fueron modificando con la aparición de nuevas entidades como la FAA y, posteriormente, de las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) en representación de los ganaderos de menor tamaño -dedicados a la cría y el engorde- de las sociedades rurales del interior y de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO), una organización de tercer grado que representaba a las cooperativas de productores.⁶

Además de los cambios en la organización política del sector, otros aspectos económico-productivos y sociales también contribuyeron a modificar las formas de protesta rural. A medida que transcurría el siglo, se fue modificando la actividad agropecuaria con la creciente incorporación de tecnologías a los sistemas de producción agrícola, y con ellas la intensificación en el uso del capital, así como también con el arribo y la emigración de diferentes actores sociales que fue modificando las características de las bases representadas por las corporaciones políticas del sector (Azcuy Ameghino 2017). Muchos agricultores de la FAA incorporaron esquemas ganaderos incluso muchos de ellos pasaron a ser propietarios. Los ganaderos de la SRA y CRA comenzaron en varios casos a sumar actividades agrícolas. De esta forma se comenzaron a diluir las diferencias entre los productores representados por diferentes las corporaciones (Martínez Nogueira 1988).

⁶ CRA estaba integrada por varias organizaciones, entre ellas la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP).

Si bien en la segunda mitad del siglo XX, la conflictividad cobró menor visibilidad, las contradicciones subsistieron, acentuándose además varios problemas (Azcuay Ameghino 2017). Las corporaciones fueron incrementando su representatividad e importancia en la canalización de la conflictividad a través de dos vías. Primero, con la creciente centralidad del Estado en la regulación de la economía, aumentaron los conflictos intersectoriales, mediados por el Estado, que en varios casos terminaban manifestándose en confrontaciones entre éste y el sector agropecuario (Lattuada 1988). Segundo, la conflictividad al interior del sector, liderada por las corporaciones agrarias, que en algunos casos terminaba en confrontaciones entre ellas y el Estado. En esta etapa los grandes protagonistas del conflicto son las entidades y el Estado en una constante tensión (Martínez Nogueira 1988).

Los factores económicos y sociales también incidieron en las nuevas formas de conflictividad dado que continuó la paulatina transformación de la estructura productiva asociada al cambio tecnológico que acentuó la diferenciación económica y técnica entre las unidades productivas, y a la creciente integración con las agroindustrias que llevó a la conformación de cadenas agroindustriales, a la emergencia de nuevos actores vinculados con la nueva dinámica productiva, entre ellos los grandes proveedores de insumos tecnológicos y a la generación de nuevas dinámicas de generación y distribución de la renta al interior del sector.

La necesidad de incorporar tecnología a la producción se volvió esencial para la mejora de la rentabilidad, y en muchos casos para explicar la viabilidad o no de las empresas agropecuarias. La capacidad económica para acceder a dichas innovaciones estrechamente asociada a la escala productiva, así como al conocimiento necesario para articularlas con los sistemas de producción no sólo se volvió una restricción para gran parte de los productores, sino que además aumentó su dependencia de las grandes agroindustrias generadoras de tecnología. Con la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en 1956, el Estado asume el liderazgo en materia de la política tecnológica para el sector dado que este organismo tenía como objetivo

la generación, adaptación y transferencia de tecnologías agropecuarias. Paralelamente fueron surgiendo organizaciones técnicas de productores como los grupos CREA, posteriormente organizados a través de la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID) y otras organizaciones técnicas vinculadas a las cadenas agroindustriales. Las nuevas entidades integraron a sus organizaciones a los productores agropecuarios, incluso a aquellos asociados a las corporaciones políticas, de manera tal que se volvió cada vez más frecuente la pertenencia a distintas organizaciones.

Estos actores fueron cobrando mayor injerencia política para dirimir los problemas de distribución de la renta al interior de las cadenas agroindustriales y en la defensa de sus intereses ante el estado que a través de medidas de regulación, promoción o control de los desarrollos tecnológicos -definiciones sobre la propiedad de las semillas, patentamiento de innovaciones, autorización de eventos transgénicos, control del comercio ilegal de semillas, autorización y prohibición de agroquímicos- ha mediado e incidido en la distribución de la renta al interior de las cadenas agroindustriales, en muchos casos acentuando los conflictos entre los distintos actores involucrados.

La intensificación tecnológica, al exigir una alta inversión, se está produciendo con el crecimiento de unidades productivas de mayor capitalización, el desplazamiento de los productores más chicos y consecuencias sobre las características del trabajo rural y la gestión de los establecimientos; el contratismo es un fenómeno asociado a estos cambios. Paralelamente, se observa una creciente dependencia tecnológica de conocimiento básico de considerable complejidad y costo -siendo particularmente notorio en el área de materiales genéticos mejorados-, que va creando las condiciones para el desarrollo acelerado del sector privado de origen trasnacional (Piñeiro y Trigo 1984), que en el ámbito de los insumos tecnológicos tiene actualmente posiciones dominantes de mercado. La apropiación privada de

los beneficios y la intensificación en el uso del capital se fueron profundizando. Entre los debates por la propiedad de las tecnologías se manifiesta en torno a los sucesivos fracasos por reformar la Ley de Semillas, cuestión que involucra a diversos intereses. A su vez, el crecimiento productivo asociado al uso de mayores cantidades de agroquímicos, ha aumentado los riesgos de contaminación del ecosistema y los conflictos ambientales.

Otro fenómeno de creciente importancia vinculado con la protesta rural en las décadas más recientes fue el establecimiento de alianzas circunstanciales entre las corporaciones establecieron para realizar reclamos y protestas ante determinadas políticas que afectaban a la mayoría de los productores. En la región pampeana la conflictividad entre los productores y el estado se ha manifestado explícitamente ante políticas que implicaron transferencias de recursos entre distintos sectores económicos y también entre los actores del sector agropecuario, dando lugar recurrentemente a demandas respecto a las políticas macroeconómicas –política comercial, cambiaria, fiscal y monetaria- dada la alta asociación entre la producción agropecuaria y el funcionamiento de la economía nacional en tanto es el principal proveedor de divisas para la economía, generador de alimentos para el mercado interno y con ello afectan los índices inflacionarios y aportante de gran parte de los recursos fiscales.

1.3. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS AGRARIAS

1.3.1. Alcances y limitaciones de los enfoques institucionalistas para el estudio de los conflictos agrarios

En esta investigación consideran algunas categorías conceptuales que corresponderían al institucionalismo histórico. Aunque también podrían ser atribuidas al institucionalismo sociológico, teniendo en cuenta las dificultades para delimitar conceptualmente los alcances de cada uno señalada por algunos autores (Hall y Taylor 1996).

Entre los principales promotores de la perspectiva del institucionalismo histórico, Pierson y Skocpol (2008) sostienen que existe una amplia diversidad de abordajes en tanto a la definición del objeto de estudio, el marco teórico, la metodología y las líneas de análisis, al punto que una importante proporción de la investigación reciente sobre el estado y las instituciones podrían atribuirse a este enfoque. Esta ambigüedad, que los autores consideran una fortaleza, plantea, sin embargo, dificultades para definir su campo de estudio y distinguirlo de otras corrientes teóricas y abordajes metodológicos. En el trabajo citado, sus autores señalan una serie de características del institucionalismo histórico: la capacidad del investigador de formular grandes preguntas sobre enigmas del mundo real, rastrear procesos históricos, estudio de la historia como proceso, análisis de las instituciones en contexto, configuraciones causales y efectos de contexto y el pluralismo teórico y metodológico. En este sentido, «el abordaje de las grandes preguntas del mundo real, el rastreo de los procesos a través del tiempo, y el análisis de configuraciones y contextos institucionales, son las características que definen al institucionalismo histórico como una de las grandes estrategias de investigación en la ciencia política contemporánea» (Pierson y Skocpol 2008, 28).

Entre las diferencias con el institucionalismo sociológico, los autores señalan que este se centra más en el estudio de las instituciones a nivel micro, a diferencia del institucionalismo histórico que prioriza el análisis meso y macro. Otra diferencia entre ambos, es que el institucionalismo histórico considera a las relaciones de poder presentes en las instituciones existentes como un factor que influye en la creación de nuevas instituciones (Hall y Taylor 1996).

En general, resultan cuestiones de interés que se abordarán en la presente investigación. No obstante se trata de categorías comunes a diversos estudios del campo de la Historia Política y la Sociología Política.

La singularidad del institucionalismo histórico con respecto a otras perspectivas, parecería estar asociada con la categoría de *path dependence*, que sería un «término mañoso sin un significado preciso», pero utilizado por los mejores académicos institucionalistas históricos (Pierson y Skocpol 2008, 13). De acuerdo con su definición: “Los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una coyuntura crítica desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. Los procesos dependientes de la trayectoria tienen características muy interesantes. Pueden ser altamente influidos por perturbaciones relativamente pequeñas en etapas iniciales. Una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, sin embargo, es probable que les sea difícil revertir ese curso. Las alternativas políticas que una vez fueron plausibles pueden ser irre recuperables. De este modo, los eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que los suceden emergen como cruciales” (Pierson y Skocpol 2008, 13).

En este sentido, podrían surgir limitaciones en tanto a su capacidad para explicar los procesos sociales a través de las instituciones, dado que pueden surgir sesgos en relación a la direccionalidad de dichas explicaciones, por ejemplo, “a partir de los impactos de las capacidades estatales existentes y los legados políticos sobre las decisiones políticas subsiguientes”, concentrándose en consecuencias no intencionales e ineficiencias generadas por las instituciones existentes (Hall y Taylor 1996, 5).

También Acuña y Chudnosky (2013) critican la direccionalidad explicativa que eventualmente proponen los enfoques institucionalistas, en el sentido de si son las instituciones las que forjan los procesos sociales o son los procesos sociales los que crean su institucionalidad. Generalmente las corrientes institucionalistas buscan explicar los procesos políticos a través de las instituciones. Esta línea de análisis conlleva una importante debilidad en la medida que se genera así un sesgo teórico y metodológico, en la medida que se le otorga preeminencia a la influencia de las instituciones sobre las otras variables sociales. Adicionalmente, al destacar la

capacidad explicativa de las instituciones se suelen estudiar los procesos de manera aislada de su contexto socioeconómico e ideológico-cultural, o se obvia su propia historia, los intereses y la ideología de los actores.

Otra limitante de los enfoques institucionales se vincula con la conceptualización del conflicto, que por lo general es considerado como un problema a resolver a través de la mejora institucional y, por lo tanto, suele atribuírsele una connotación negativa. Incluso, señalan Acuña y Chudnosky (2013) terminan constituyendo al nivel de conflicto como un indicador central de la calidad institucional, en la medida que asumen el supuesto de que los procesos de mejora institucional resultarían en menores niveles de conflicto, así como los de deterioro darían por resultado mayor conflicto. Este tipo de explicaciones corren el riesgo de reducir el problema a una relación simplificada de causalidad que atribuiría una buena institucionalidad a la observación de un bajo nivel conflicto.

Por otro lado, como señala Tilly (1991) algunas distinciones analíticas dificultan la comprensión de los procesos sociales, como ocurre con la marcada separación entre los mundos del orden y del desorden, en particular, la aplicación política de ese presupuesto en muchos casos suele ser engañosa porque diferencia fenómenos que podrían tener mucho en común y surgir a partir de condiciones semejantes. Cuestiona este autor los que denomina postulados perniciosos dado que impiden comprender la complejidad del cambio social y los procesos que lo explican. No existe el cambio social como fenómeno general y coherente. En este sentido, critica la idea de que “el conflicto ilegítimo ... es el resultado de procesos de cambio y desorden. El conflicto legítimo... deriva de procesos de integración y control. Los mismos actos pasan de ser ilegítimos a ser legítimos cuando los realiza una autoridad constituida.” (Tilly, 1991, p. 76).

Se asume, así, la definición de Acuña y Chudnosky (2013) sobre las instituciones como un conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos

en una sociedad. En este sentido, las instituciones no solo distribuyen poder y recursos, sino que, a su vez, son concebidas como producto de la lucha entre actores desiguales, siendo esto consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades. Adicionalmente, operan en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales. Considerar estos elementos implica comprender a las instituciones desde ópticas no funcionales, poniendo énfasis en los conflictos distributivos tanto en sus orígenes como en su despliegue, de manera tal que las instituciones no sólo son mecanismos de coordinación, sino que constituyen legados de procesos históricos configurados a través de conflictos.

El estado se puede entender, siguiendo esta perspectiva, como un conjunto de relaciones sociales que establece un orden social -asimétrico en su distribución de poder y nunca socialmente imparcial- en un territorio determinado, respaldando dicho orden con una garantía coercitiva centralizada, se trasciende, así, a la idea de una organización autónoma y un conjunto de dispositivos administrativos (Acuña 2013).

1.3.2. El análisis de la institucionalidad agropecuaria en relación con los conflictos

Los conflictos intersectoriales en los cuales interviene el estado usualmente se canalizan a través de la Secretaría o Ministerio de Agricultura ante otros ámbitos del estado. Este organismo político y técnico que está a cargo de la formulación e implementación de políticas agrarias, también negocia las demandas sectoriales ante el Estado, siendo habituales las tensiones con otros espacios políticos, como la Secretaría de Hacienda en torno a las cuestiones tributarias. Su rol mediador implica una doble función política en la medida que debe explicar a los representantes del sector agropecuario cuales son las restricciones y necesidades que justifican determinada política, y a los otros ámbitos del Estado sobre la proyección de la capacidad de movilización y respuesta de las organizaciones ante otras políticas. Este rol mediador de la

cartera de agricultura se manifiesta frecuentemente en su actuación como canalizador o fusible de los conflictos agrarios.

Se podrían distinguir tres etapas en el proceso de construcción del Sector Público Agropecuario en la Argentina. Con el predominio de un estado con un poder fuertemente concentrado, durante la primera etapa que finaliza en 1930 el sector público agropecuario estuvo orientado al establecimiento de reglas de juego para la acumulación de recursos y la integración a los mercados internacionales. En la segunda etapa, que se extendió hasta finales de la década de 1980, se crearon y financiaron nuevas instituciones que modificaron los modos de intervención del estado en la economía e implicaron nuevos arreglos institucionales entre el estado y distintos intereses económicos. La tercera etapa iniciada a fines de la década de 1980, formó parte de una reforma económica e institucional más amplia que implicó la desregulación de mercados y la disolución de organismos (Oszlak 2005).

Comenzando a funcionar en 1872 como Departamento de Agricultura, el organismo a cargo de las políticas agrarias fue jerarquizado en 1898 con el rango y nombre de Ministerio de Agricultura, en pleno auge del modelo agroexportador. Continuó con esa denominación hasta 1958, cuando el gobierno radical del presidente Frondizi implementó una reducción de la cantidad de ministerios, y Agricultura y Ganadería pasó a ser una secretaría dependiente del Ministerio de Economía (Barsky y Gelman 2009). A partir de ese momento el organismo continuó con el rango de secretaría pero comenzó un ciclo durante el cual en algunos períodos dependía del Ministerio de Economía y en otros del Ministerio de Producción, con algún esporádico ascenso a Ministerio o descenso a subsecretaría.

Las variaciones frecuentes debilitaron la institucionalidad agropecuaria, comprometiendo las capacidades para definir e implementar políticas de estado y para concretar acciones que tuvieran una relativa continuidad. Esto también afectó la permanencia de los responsables de la

cartera que en gran medida estuvo condicionada por los ministros a cargo de la secretaría. Las políticas agrarias estuvieron sujetas a las prioridades macroeconómicas y fiscales de los Ministerios de Economía, o de Ministros de Producción, usualmente afines a los intereses de la industria manufacturera.

La jerarquía de la máxima autoridad agrícola dentro del sector público fue independiente del signo político del gobierno. El gobierno radical de Frondizi disolvió el Ministerio en 1958. En las presidencias de Héctor Cámpora y de Juan Domingo Perón a partir de 1973, el Secretario Horacio Giberti, planteaba en sus memorias, que no tenía dificultades para definir e implementar las políticas agrarias por parte del ministro Gelbard, pero sí limitaciones por otras agencias del gobierno vinculadas a algunos sectores sindicales y por algunas entidades agropecuarias que se oponían a sus medidas (Ramírez 2011). En el período militar entre 1976 y 1982 se aplicaron diferentes medidas al respecto con el ascenso a Ministerio por Roberto Viola y su disolución por Reynaldo Bignone. Durante los gobiernos del peronista Carlos Menem tuvo rango de Secretaría, siguiendo la idea del ministro Cavallo de concentrar la gestión económica en el Ministerio de Economía (Cavallo 2018). En la presidencia del radical Fernando De la Rúa, fue degradada a subsecretaría por el ministro liberal López Murphy.⁷ Durante el gobierno peronista de Cristina Fernández de Kirchner en 2009 se creó el Ministerio de Agricultura. Y en 2018 durante la presidencia de Mauricio Macri un gobierno de alianza con el radicalismo se bajó nuevamente el rango a Secretaría, volviendo a crearse el Ministerio a los pocos meses.

⁷ El rango de subsecretaría fue tan breve como la gestión del Ministro de Economía quien renunció al poco tiempo de asumir. Además, por una disposición testamentaria de los donantes del edificio de Paseo Colón, sede de la cartera de agricultura, el Estado perdía los derechos sobre el edificio si la cartera tenía un rango menor al de Ministerio. También surgieron complicaciones diplomáticas y condicionamientos administrativos para la participación de un subsecretario en las reuniones internacionales de ministros (Barsky y Gelman 2009).

Varios autores han identificado problemas institucionales que de manera recurrente inciden en la capacidad del estado para resolver las problemáticas vinculadas con el desarrollo agropecuario en la Argentina y los países vecinos. Las limitaciones de los sectores agrícolas públicos que, desde la implementación del ISI, han planteado problemas de ineficiencia, ineffectividad y de reproducción sistemática de las inequidades sociales (Martínez Nogueira 1997), se profundizaron con los efectos de la reforma del estado y la desregulación económica implementados en la década del noventa que implicaron la pérdida de funciones estratégicas, el desfinanciamiento y la desvinculación de recursos humanos capacitados, limitando la capacidad de la institucionalidad agropecuaria (Lattuada y Nogueira 2011).

El nuevo modelo supuso relegar y supeditar las políticas sectoriales a los imperativos de los equilibrios globales, privilegiando lo referido al sector externo y a la estabilidad de precios. Fue así que las decisiones estratégicas sobre políticas públicas se trasladaron a los Bancos Centrales y a los ministerios de Hacienda, provocándose la marginación del sector en la definición de las políticas vinculadas a la producción agropecuaria y a la población rural, así como también la desaparición o el debilitamiento de los ámbitos de planificación sectorial y la pérdida de capacidades institucionales (Oszlak 2005). Los Ministerios de Agricultura continuaron perdiendo relevancia como ámbitos para dirimir los conflictos intersectoriales (Martínez Nogueira 1997).

Barrantes et ál. (2013), en un trabajo sobre los problemas de la institucionalidad y el desarrollo agropecuario en América Latina, señalan problemas vinculados a la jerarquía y a las capacidades del organismo a cargo de las políticas agrícolas, y destacan la necesidad de implementar reformas institucionales para mejorar las estrategias y capacidades de estado para resolver las problemáticas agrícolas. Consideran que son centrales los Ministerios de Agricultura, y que en la mayoría de los países de la región carecen de un nivel adecuado en sus

capacidades prospectivas, iniciativas para impulsar propuestas, articulación de otras organizaciones públicas y privadas y canalización de esfuerzos sociales.

Otras investigaciones sobre la institucionalidad agropecuaria entre los países de América Latina señalan problemáticas vinculadas a la institucionalidad agropecuaria y, particularmente sobre Argentina, destacan la histórica dependencia que suele tener la Secretaría de Agricultura con respecto al Ministerio de Economía o de Producción (Piñeiro et ál. 1999; Piñeiro et ál. 2009).

Los diferentes estudios mencionados hacen referencia a problemáticas relativas a la denominada por ellos como *institucionalidad agropecuaria*. De acuerdo con la definición propuesta por Martínez Nogueira (2009) que será considerada para esta investigación, el concepto se refiere a los sectores públicos agrícolas, entendidos como los ministerios o agencias públicas a cargo de las políticas para el sector agropecuario, las competencias y los modelos de organización y gestión de estas entidades, es decir, aspectos vinculados a sus capacidades institucionales en tanto reglas que enmarcan la dinámica y el funcionamiento del estado.

Siguiendo esta línea analítica, de los distintos enfoques teóricos y metodológicos para el análisis de las capacidades institucionales (Andrenacci 2018) se consideran aquellas perspectivas que ponen el énfasis en los aspectos relacionales entre el estado y los actores no estatales.

Para Acuña y Chudnosky (2013) las capacidades institucionales deben definirse en función de su relación entre actores, relaciones de poder e instituciones políticas, de manera que la calidad institucional se definiría en función de su contribución para mejorar las condiciones del desarrollo y la democracia, y la capacidad institucional, como elemento inherente a la calidad institucional, sería la habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y un momento dados. También Oszlak (2014), desde una perspectiva similar, considera la contribución al

mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y a la democracia. En este sentido, tener *capacidad institucional* o estatal significa poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución.

De acuerdo con Lattuada y Nogueira (2011) la discusión acerca de un estado –más o menos– capaz suele confundirse con la de más o menos estado en términos de dimensión. Es necesario distinguir capacidades estatales de capacidades de gobierno, es decir, aquellas de corte temporal y no estructural.

Alonso (2007) sugiere ampliar conceptualmente el alcance de la noción de capacidades estatales, considerando además de su dimensión administrativa, una perspectiva relacional entendida como el resultado de interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes de política. En este sentido, el desarrollo de capacidades administrativas, el logro de una adecuada coherencia interna del aparato estatal y la inducción de comportamientos entre los actores del entorno socioeconómico que permitan cristalizar en *enraizamientos* sinérgicos de largo plazo, contribuyen a la construcción y al desarrollo de las instituciones entendidas como reglas de juego formales e informales que darán forma a la interacción.

Otro aspecto de interés para el presente trabajo es el análisis de las capacidades institucionales desagregadas por agencia estatal y su respectivo ámbito de política, dado que ni la autonomía ni las capacidades institucionales son atributos o variables que puedan predicarse sobre el conjunto del aparato estatal (Alonso 2007). Siguiendo esta línea analítica, se estudia de manera desagregada al estado a través de sus políticas, captando su imbricación con sus entornos socioeconómicos vinculados con las políticas y la conflictividad.

1.4. ENFOQUE METODOLÓGICO

1.4.1. Consideraciones generales, dimensiones de análisis y diseño de investigación

En la presente investigación se analizan interacciones entre políticas agrarias y conflictos vinculados con el comercio agropecuario, las retenciones y la regulación de transgénicos en la Argentina entre 1990 y 2015. Se sigue un enfoque cualitativo basado en la combinación de distintas estrategias de análisis basadas en la comparación histórica entre políticas y conflictos y en el análisis de interacciones entre dimensiones. Con la aplicación del método histórico comparativo, se intenta identificar aspectos comunes y diferencias entre los casos seleccionados, así como también modificaciones o persistencias en el tiempo (Tilly 1991). Para la comparación entre procesos de políticas y conflictos se considera una adaptación del modelo aplicado por Andrenacci (2018) en su análisis comparativo de procesos de políticas.

Se complementa, además, con un modelo interactivo para estudiar interacciones entre diferentes dimensiones, adaptado de la propuesta de análisis de políticas de Lascoumes y Le Galès (2014). Para la comparación temporal se toman algunos criterios del análisis de interacciones entre dimensiones económicas y políticas de la matriz sociopolítica (Cavarozzi 1999) que aportan a la explicación del fenómeno de la relación entre las políticas agrarias y los conflictos en la Argentina. Con el objetivo de comprender la dinámica y los posibles cambios en dichas interacciones, a través de una perspectiva integral y procesual del problema analizado, se intenta, así, no establecer sesgos causales, ni condicionamientos previos con respecto a las explicaciones e importancia de cada dimensión sobre los procesos estudiados.

En este sentido, con el fin de aplicar una perspectiva interpretativa que permita estudiar los procesos sociales (Tilly 1991) se recurre al enfoque cualitativo, intentando una reconstrucción de la realidad tal como la observan los actores sociales y una comprensión de los procesos a

partir de las dinámicas presentes en contextos determinados (Hernández Sampieri et ál. 2010).

De manera complementaria se aplica también el análisis de algunos indicadores estadísticos.

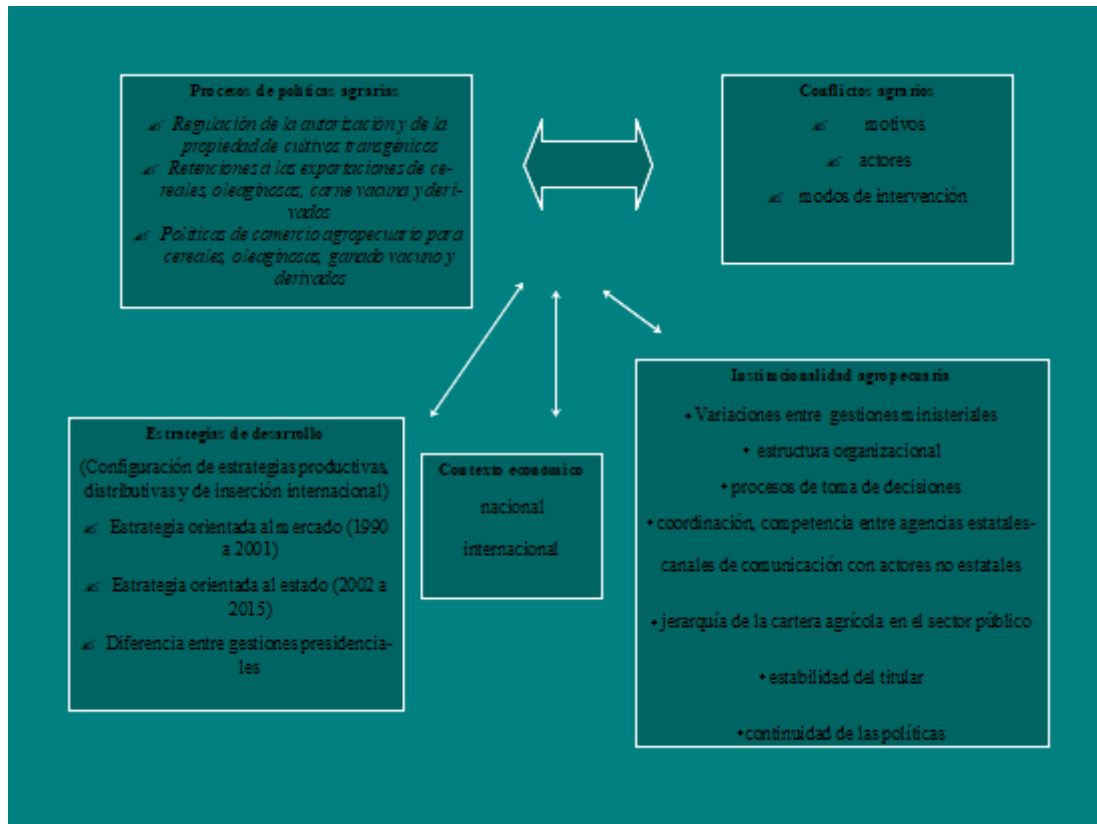
Como unidades de observación se consideran la regulación de transgénicos, las políticas comerciales y las retenciones y los conflictos agrarios vinculados a ellas en la Argentina. En cuanto a los criterios de selección de los casos, se buscaron procesos de políticas de alta conflictividad durante el período analizado, que registran, en algunos casos, cambios en los modos de intervención -políticas comerciales, retenciones- y en otros no -regulación de transgénicos-. De esta forma, se intenta comprender la dinámica de la interacción entre políticas y conflictos a través de la comparación histórica.

Adicionalmente, existe un conjunto de circunstancias vinculadas a las características de cada caso -configuración de actores, relaciones de intereses, conflictos sectoriales- y en relación con las dimensiones estudiadas en las cuales los procesos se diferencian entre sí y, eventualmente, presentan variaciones en el tiempo. De manera tal que no solo constituyen tres casos relevantes para el análisis comparativo, sino que además presentan características relevantes para estudiarlos por su singularidad.

En la figura 1 se presenta el diseño de investigación con las principales dimensiones, variables e interacciones.⁸ Se consideran dos variables principales: procesos de políticas agrarias y conflictos agrarios para los cuales se analizan las interacciones. Se estudia también la incidencia de otras variables sobre dichas interacciones: estrategias de desarrollo, institucionalidad agropecuaria y contexto, así como posibles efectos de las anteriores sobre ellas.

⁸ Adaptado para los criterios de la presente investigación a partir del modelo propuesto por Lascoumes y Le Galès (2014).

Figura 1. Diseño de investigación: dimensiones de análisis, variables e interacciones



Se comparan tres *procesos de políticas* estatales. Se conciben las políticas estatales como modos de intervención del estado que forman parte de un proceso social en el marco de la relación entre estado y sociedad (Oszlak y O'Donnell 1981). Se entiende la política agraria como el conjunto de medidas políticas que emplean los gobiernos a nivel nacional o subnacional para influir en el entorno económico del sector agropecuario⁹. Se analizan principalmente dos momentos del proceso que son la constitución del problema público y el diseño, con algunas consideraciones puntuales relativas a los efectos, así como también cuestiones asociadas a la coherencia y al coordinación de las políticas (Martínez Nogueira 2010; Andrenacci 2018).

⁹ Se toma la definición de política agraria o agropecuaria de Tim Josling (2012), también considerada por organismos internacionales como la OCDE y el BID, entre otros para implementar diversos estudios de impacto de políticas.

Para diferentes gestiones ministeriales se consideran tres procesos de políticas agrarias de alta conflictividad: regulación de cultivos transgénicos, retenciones y políticas de comercio agropecuario. Para la regulación de cultivos transgénicos se consideran los procedimientos de autorización y los mecanismos de regulación de la propiedad. Se toman en cuenta principalmente las retenciones a las exportaciones de cereales, oleaginosas, carne vacuna y sus derivados. Y para el comercio agropecuario se analizan las medidas de desregulación en la década de 1990 y de regulación a partir de 2005 en los mercados de cereales, oleaginosas, ganado vacuno y sus derivados. De modo general se puede diferenciar conceptualmente a las políticas entendidas como iniciativas de los instrumentos, en tanto, técnicas (Lascoumes y Patrick Le Galès 2014). En este trabajo se analizan principalmente las iniciativas, más allá de que se consideren algunos instrumentos.

Se consideran también elementos de descoordinación o incoherencia en relación con otras políticas que, sin ser exhaustivos podrían mencionarse, políticas vinculadas con transgénicos: regulación de agroquímicos, desarrollo tecnologías conservacionistas, promoción de la generación de innovaciones que potencien el uso de transgénicos, prevención y control de contaminación; en relación con retenciones: política cambiaria, políticas que inciden sobre costos e ingresos productivos, medidas de comercio agropecuario; finalmente, en relación con comercio agropecuario: política impositiva, medidas que inciden sobre los costos e ingresos productivos.

En relación con los *conflictos agrarios* (Muzlera et. al 2011; Tilly 1991, Acuña y Chudnovsky 2013) se consideran los focos de conflictividad vinculados con las políticas seleccionadas en relación a los actores involucrados, los motivos de las protestas y cómo influyen y son influidas las políticas aplicadas. Se comparan diferentes gestiones ministeriales y presidenciales.

Se consideran motivos económicos y ambientales, fundamentalmente. Con respecto a los actores, debido a que los sectores económicos son heterogéneos, existiendo incluso diferencias entre las agroindustrias, que dificultan diferenciar ganadores y perdedores de las decisiones políticas se busca identificar configuraciones de intereses - o arenas de poder (Lowi 1992)-, alianzas y oposiciones y modificaciones de las mismas a partir de los modos de intervención del estado.

Se exploran, además, los modos en que inciden las *estrategias de desarrollo* aplicadas por los gobiernos en diferentes períodos, las problemáticas asociadas con la *institucionalidad agropecuaria* y diferentes aspectos del *contexto nacional e internacional* en la relación entre políticas y conflictos. Para las tres dimensiones se tienen en cuenta los factores relacionados con los procesos de política y los conflictos agrarios analizados.

Con respecto a la caracterización de las *estrategia de desarrollo*, en tanto posibles configuraciones de la relación estado-sociedad (Cavarozzi 1999, Oszlak y O'Donnell 1981), se distinguen dos períodos: 1990 a 2001 con una estrategia orientada al mercado y 2002 a 2015 orientada al estado, considerando en cada caso definiciones políticas relativas a las estrategias productivas, distributivas y de inserción internacional que inciden en los procesos de políticas estudiados. Se busca, así, identificar continuidades y variaciones en la toma de posición del estado en relación a los diferentes grupos económicos que conforman las cadenas agroindustrial y las reacciones de estos grupos. Se consideran también algunos aspectos relativos a los modos de acción presidencial (Cavarozzi 2010) en términos de la relación entre gobierno y sociedad en los aspectos de interés para las políticas analizadas.

En relación con la *institucionalidad agropecuaria*, es decir, el sector público que interviene en las políticas para el sector agropecuario (Martínez Nogueira 2009), se analizan fundamentalmente algunos aspectos vinculados con las políticas y los conflictos estudiados.

Para esto desde una perspectiva relacional (Alonso 2007) se priorizan algunos indicadores, que pueden incidir en la relación entre actores estatales y no estatales. De esta forma, se consideran para distintas gestiones ministeriales variaciones en la estructura organizacional y los procesos de toma de decisiones -en especial la capacidad para la definición de la agenda y la formulación de políticas- (Andrenacci 2018), en la jerarquía de la cartera agrícola en el sector público, en la estabilidad de su responsable, en la continuidad de las políticas aplicadas y en los canales de comunicación formal o informal con el sector agropecuario y agroindustrial (Piñeiro et ál. 1999; Piñeiro et ál. 2009). También se consideran cuestiones relativas a la coordinación, competencia o captura de la atribuciones por parte de otras agencias estatales, en particular, los mecanismos que generan coherencia o incoherencia en la formulación de la política (Alonso 2007; Martínez Nogueira 2010); Andrenacci 2018).

Con respecto al *contexto* se considera la incidencia de factores fundamentalmente económicos del ámbito nacional e internacional, entre otros, aspectos vinculados con el comercio internacional, los precios internacionales de los commodities agrícolas, épocas de crecimiento, recesión y crisis de la economía nacional, cambios en los procesos productivos, adopción tecnológica, modificación de la estructura agraria.

Se considera un período de estudio de 25 años entre 1990 y 2015, eventualmente, con alguna consideración puntual previa o posterior, de relevancia para el análisis. En este período se estudian las variaciones en las dimensiones de análisis, considerando diferencias entre gestiones presidenciales y ministeriales.

Se considera la región pampeana¹⁰ como espacio de análisis dado que se trata de la zona en la cual se registran los mayores episodios de conflictividad asociado con las políticas seleccionadas.

¹⁰ Y otras regiones a las cuales se expandió la agricultura pampeana.

Se analizan interacciones, razón por la cual, no resulta de utilidad el análisis clásico de causa-efecto entre variables. Las variables principales (Procesos de políticas agrarias y Conflictos) toman el lugar de dependientes e independientes en un modelo de análisis de interacciones entre variables. Las otras variables (Institucionalidad agropecuaria, Contexto, Estrategia de desarrollo) son independientes, pero también se analizan eventuales incidencias de las variables principales en ellas.

1.4.2. Fuentes y técnicas de recolección de datos

Se consultaron dos tipos de fuentes primarias y secundarias. En el primer caso se realizaron entrevistas semiestructuradas a diferentes actores involucrados en la definición de las agendas, el diseño y las negociaciones de las políticas. Se seleccionaron para esto cargos directivos del estado y el sector productivo. Entre los primeros se entrevistó a ex secretarios, ministros, directores y otros jerarcas. Cuando no fue posible realizar la entrevista se tomaron declaraciones de los funcionarios en los medios de comunicación o en publicaciones de su autoría. Se entrevistó también a dirigentes rurales y directivos de agroindustrias que participaron de negociaciones con distintas gestiones presidenciales y ministeriales sobre las políticas analizadas en esta investigación. Por último se realizaron algunas entrevistas a informantes clave especialistas en alguno de los temas y conflictos analizados. Se realizó un total de 19 entrevistas. La información aportada por las entrevistas fue triangulada consultando otras fuentes tanto entrevistas como fuentes documentales.

En cuanto a las fuentes secundarias se presenta en el anexo I el listado de leyes, decretos, resoluciones ministeriales, proyectos de ley, otras reglamentaciones analizadas. En el anexo II se adjunta la lista de regulaciones internacionales consultadas. También se revisaron informes de organismos estatales y privados nacionales e internacionales, informes de consultoría,

estudios académicos, estadísticas socioeconómicas (INDEC, Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, IPC Congreso de la Nación), estadísticas agropecuarias nacionales (Dirección Nacional de Estimaciones, Delegaciones y Estudios Económicos de la Subsecretaría de Agricultura; INDEC Censo Nacional Agropecuario (1988, 2002 y resultados preliminares 2018), CIAFA-FERTILIZAR, CONABIA y ARGENBIO), estadísticas internacionales (USDA e ISAA), estadísticas electorales (Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral) y fuentes periodísticas.

Organismos consultados:

a) estatales: Secretaría Legal y Técnica (Boletín Oficial de la República Argentina), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ministerio de Agroindustria, Secretaría de Agroindustria, Ministerio de Economía y Finanzas, Congreso de la Nación, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Ministerio del Interior (Dirección Nacional Electoral).

b) privados y no gubernamentales: Bolsa de Cereales de Buenos Aires, BCR (Bolsa de Comercio de Rosario), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO), Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria (AACREA), Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID), Asociación de la Cadena de la Soja de Argentina (ACSOJA), Asociación Maíz y Sorgo Argentino (MAIZAR), Asociación Argentina de Girasol (ASAGIR), Asociación Argentina de Trigo (ARGENTRIGO), organizaciones de proveedores de insumos como Asociación de Semilleros Argentinos (ASA), ARGENBIO, Asociación Argentina de Protección de las Obtenciones Vegetales (ARPOV), Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF), Cámara de la Industria Argentina de Fertilizantes y Agroquímicos (CIAFA),

Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE), Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Bolsa de Comercio de Rosario, Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA), FERTILIZAR.

c) internacionales: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Mundial de Comercio (OMC), *Institut National de la Recherche Agronomique* (INRA), *International Service for the Acquisition of Agri-biotech* (ISAA), OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), UPOV (Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales), *United States Department of Agriculture* (USDA), USITC (*United States International Trade Commission*).

En consonancia con las fuentes, se utilizaron dos técnicas de recolección de datos: entrevistas y análisis documental. Al ser la entrevista una *situación social* en la que interactúan por lo menos dos personas con el propósito de obtener descripciones e interpretaciones de los significados de ciertos fenómenos desde la mirada de los actores sociales (Navarro 2009), responde adecuadamente a las necesidades del problema y los objetivos de esta investigación en la medida que se pretende analizar procesos, identificar tendencias y explicarlas. En este sentido, la mirada de los actores constituye un elemento clave. Por otra parte, se implementaron entrevistas semiestructuradas dado que se adecua a la investigación en la medida que se define como una conversación que se desarrolla a partir de una secuencia de temas a cubrir, que pueden estar guiados por preguntas, las cuales no son necesariamente fijas, sino que van variando en función del desarrollo de la situación (Navarro 2009).

Asimismo, se plantea también el uso de análisis documental, en la medida que esta técnica se complementa con la entrevista dado que ambas permiten abordar cada caso desde diferentes tipos de fuentes, en este caso, siguiendo la clasificación de Almarcha et ál. (Valles 2000), fuentes primarias como las entrevistas -obtenidas intencionalmente por el investigador- y

secundarias como los documentos –definidos como el cúmulo de informaciones recogidas o publicadas por diversas instituciones-.

Las fuentes documentales fueron contrastadas con otras fuentes documentales y entrevistas. Se consultaron puntualmente algunos medios periodísticos de diferente signo político y fuentes académicas de distintas corrientes ideológicas, políticas y económicas.¹¹ Se realizó también una triangulación temporal, analizando información de diferentes períodos, así como también cambios de opinión de los actores.

¹¹ Ver redes de expertos (Alonso 2007).

CAPITULO 2. LA REGULACIÓN DE CULTIVOS TRANSGENICOS

En este capítulo se analiza la regulación de cultivos transgénicos y su vinculación con la conflictividad agraria entre 1990 y 2015 en la Argentina. La primera parte del capítulo se inicia con una presentación de la dinámica que asume la expansión de cultivos transgénicos en la Argentina y el mundo. Continúa con la descripción de los mecanismos de regulación diferenciando dos ámbitos, que ocasionalmente se confunden en algunos estudios sobre el tema: a) el desarrollo y consolidación de la estructura organizacional y los procedimientos aplicados para la autorización del uso de cultivos transgénicos y el marco legal y los ámbitos de aplicación de la regulación de la propiedad de la tecnología y b) de los cultivares. Se pone énfasis en la relación que se establece con los diferentes actores no estatales a través de los modos de intervención y en los principales aspectos de conflictividad vinculados con las regulaciones. En la segunda parte se discuten algunos aspectos de la tecnología que inciden en la regulación y en la conflictividad, entre ellos, cuestiones vinculadas con la capacidad de establecer restricciones técnicas para asegurar el pago de la propiedad de la tecnología, aumento de la dependencia tecnológica entre los actores de la cadena productiva e impactos en el desarrollo productivo y el medio ambiente. Se seleccionaron exclusivamente las cuestiones que resultan pertinentes para explicar las políticas y los conflictos, y que en algunas investigaciones sobre esta temática presentan generalizaciones o simplificaciones sobre este fenómeno. Estas cuestiones se continúan trabajando en el apartado posterior. En la tercera parte se presentan los principales conflictos y debates en relación a la regulación de transgénicos, los motivos y los factores que inciden en la conflictividad, la participación y relación entre los diferentes actores nacionales e internacionales y los modos en que la intervención del estado incide en esta relación.

2.1. REGULACIÓN DE TRANSGÉNICOS PARA LA AGRICULTURA, MODOS DE INTERVENCIÓN Y RELACIÓN CON LOS ACTORES NO ESTATALES

2.1.1. Dinámica de la expansión de los cultivos transgénicos en la Argentina y el mundo

La transgénesis es una técnica de mejoramiento genético que comenzó a aplicarse en la agricultura a mediados de la década del noventa. Argentina fue uno de los países pioneros en la adopción de esta tecnología que desde sus inicios es materia de debate en diversos ámbitos científicos, empresarios, sociales y políticos. Las controversias giran en torno a los posibles riesgos de esta innovación para el desarrollo económico, la seguridad alimentaria, la salud y el medio ambiente, entre otras cuestiones que se discutirán a continuación. A pesar de la polémica se fue extendiendo su uso y cada vez más países autorizaron su aplicación. Paralelamente, con una mayor presión de los consumidores comenzaron a aplicarse crecientemente normas de etiquetado de alimentos.

Considerando la superficie mundial sembrada con cultivos transgénicos, la Argentina ocupa actualmente el tercer lugar, después de Estados Unidos y Brasil, en ese orden. Según datos del *International Service for the Acquisition of Agri-biotech* (ISAA)¹² en 2016 de un total de 185, 1 millones de hectáreas sembradas con Organismos Genéticamente Modificados (OGM) a nivel mundial, 39% correspondieron a Estados Unidos, 27% a Brasil, 13% a Argentina, 6% a Canadá, 6% a India y el resto a otros países que siembran menos del 2%¹³.

En 1996 se aprobó la primera variedad transgénica en la Argentina que fue la soja RR tolerante a herbicidas. Poco después se autorizaron eventos de maíz y algodón con resistencia a insectos.

¹² ISAA es una ONG internacional financiada por varios organismos y empresas biotecnológicas.

¹³ Paraguay, Pakistán, China, Sudáfrica, Uruguay, Bolivia y otros. Consultado: 14 de septiembre de 2018. <http://www.isaaa.org/>

Entre 1996 y 2015 se aprobaron un total de 36 eventos, la mayoría de ellos corresponden a estos tres cultivos e involucran únicamente las propiedades de resistencia a insectos, tolerancia a herbicidas o combinaciones de ambas, como se puede observar en el cuadro 1.

Cuadro 1: Eventos y combinaciones de eventos transgénicos aprobados en Argentina para su siembra, consumo y comercialización

	Cultivo	Característica	Evento/	Año□
		Introducida	Combinación	aprobación
1	Soja	Tolerancia al herbicida glifosato	40-3-2	1996
2	Maíz	Resistencia a insectos lepidópteros	176	1998
3	Maíz	Tolerancia al herbicida glufosinato de amonio	T25	1998
4	Algodón	Resistencia a insectos lepidópteros	MON531	1998
5	Maíz	Resistencia a insectos lepidópteros	MON810	1998
6	Algodón	Tolerancia al herbicida glifosato	MON 1445	2001
7	Maíz	Resistencia a insectos lepidópteros	Bt11	2001
8	Maíz	Tolerancia al herbicida glifosato	NK603	2004
9	Maíz	Resistencia a insectos lepidópteros y tolerancia al herbicida glufosinato de amonio	TC1507	2005
10	Maíz	Tolerancia al herbicida glifosato	GA21	2005
11	Maíz	Tolerancia al herbicida glifosato y resistencia a insectos lepidópteros	NK603 X MON810	2007
12	Maíz	Tolerancia a los herbicidas glifosato y glufosinato de amonio, y resistencia a insectos lepidópteros	1507 X NK603	2008
13	Algodón	Tolerancia al herbicida glifosato y resistencia a insectos lepidópteros	MON 1445 X MON531	2009
14	Maíz	Tolerancia al herbicida glifosato y resistencia a insectos lepidópteros	Bt11 X GA21	2009
15	Maíz	Resistencia a insectos lepidópteros	MON89034	2010
16	Maíz	Resistencia a insectos coleópteros y tolerancia al herbicida glifosato	MON88017	2010
17	Maíz	Resistencia a insectos lepidópteros y coleópteros, y tolerancia al herbicida glifosato	MON89034 X MON88017	2010
18	Maíz	Resistencia a insectos lepidópteros	MIR162	2011
19	Soja	Tolerancia al herbicida glufosinato de amonio	A2704-12	2011

(continuación)

	Cultivo	Característica	Evento/	Año□
		Introducida	Combinación	aprobación
20	Soja	Tolerancia al herbicida glufosinato de amonio	A5447-127	2011
21	Maíz	Resistencia a lepidópteros y tolerancia a los herbicidas glifosato y glufosinato de amonio	Bt11xGA21xMIR162	2011
22	Maíz	Tolerancia al glifosato y a herbicidas inhibidores de la ALS	DP-098140-6	2011
23	Maíz	Resistencia a insectos coleópteros	MIR604	2012
24	Maíz	Resistencia a insectos coleópteros y lepidópteros, y tolerancia a los herbicidas glifosato y glufosinato de amonio	Bt11 x MIR162 x MIR604 x GA21	2012
			y todas las combinaciones intermedias	
25	Maíz	Resistencia a insectos lepidópteros, y tolerancia a los herbicidas glifosato y glufosinato de amonio	MON89034 x TC1507 x NK603	2012
26	Maíz	Resistencia a insectos lepidópteros, y tolerancia al herbicida glifosato	MON89034 x NK603	2012
27	Soja	Resistencia a insectos lepidópteros y tolerancia al herbicida glifosato	MON87701 X MON89788	2012
28	Soja	Tolerancia a herbicidas imidazolinonas	CV127	2013
29	Maíz	Resistencia a insectos lepidópteros y tolerancia a los herbicidas glifosato y glufosinato de amonio	TC1507 x MON810 x NK603	2013
			TC1507 x MON810	
30	Maíz	Resistencia a insectos lepidópteros y tolerancia a los herbicidas glifosato y glufosinato de amonio	Bt11 x MIR162 x TC1507 x GA21 y todas las combinaciones intermedias	2014
31	Soja	Tolerancia a los herbicidas 2,4-D, glufosinato de amonio y glifosato	DAS-44406-6	2015
32	Papa	Resistencia al virus PVY	SY233	2015
33	Soja	Alto contenido de ácido oleico y tolerancia a los herbicidas inhibidores de la enzima acetolactato sintasa (ALS) y glifosato	DP-305423 x MON-04032-6	2015
34	Soja	Resistencia a sequía	IND 410 (Hb4)	2015
35	Algodón	Tolerancia a los herbicidas glifosato y glufosinato de amonio	GHB614 x LLCotton25	2015

Fuente: Secretaría de Agroindustria

El mejoramiento genético aplicado a la agricultura fue cobrando mayor impulso a partir de la creación del INTA y, posteriormente, también a través del desarrollo del sector privado. Las primeras técnicas de mejoramiento genético aplicado a la agricultura, impulsadas con la creación del INTA, implicaban sobre todo la selección de plantas, el mejoramiento de variedades, la incorporación de germoplasma mejorado como los trigos mexicanos. Posteriormente se desarrollaron los híbridos¹⁴ que tuvieron un notorio impacto en la productividad de los cultivos y en la década de 1990 los transgénicos.

La transgénesis que es una técnica que implica injertar en el ADN de una especie material genético de una especie diferente,¹⁵ comenzó a desarrollarse en la década del setenta primero por científicos de algunas universidades estadounidenses. Con el tiempo algunas empresas se asociaron con las universidades y después continuaron produciendo esta tecnología de manera independiente. En la Argentina a fines de los ochenta, científicos del INTA desarrollaron una papa transgénica con el fin de generar alimento para la población con mayores necesidades que nunca llegó a comercializarse (Pellegrini 2013).

La mayoría de los eventos que se comercializan a nivel mundial tienen las propiedades de resistencia a insectos o tolerancia a herbicidas, a pesar de su potencial que llevó a muchos a pronosticar una revolución alimentaria y productiva a partir del desarrollo de eventos con nuevas cualidades asociadas a mejoras en la calidad de los alimentos, resistencia a sequía, salinidad y a otros factores de estrés ambiental, tolerancia a enfermedades e insectos, animales

¹⁴ Un híbrido es la cruce de dos líneas genéticamente diferentes. Se busca combinar distintas características parentales al tiempo que obtener mejoras en los rendimientos, dado que el híbrido supera a los padres, cualidad conocida como *vigor híbrido*. Ha sido notable el incremento de la productividad de maíz con la aplicación de esta técnica.

¹⁵ La Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA) define evento como la inserción en el genoma vegetal en forma estable y conjunta, de uno o más genes o secuencias de ADN que forman parte de una construcción genética definida. Los eventos de transformación son únicos y difieren en los elementos y genes insertados, los sitios de inserción en el genoma de la planta, el número de copias del inserto, los patrones y niveles de expresión de las proteínas de interés, etc. Los eventos pueden además acumularse por cruzamiento convencional, para obtener fácilmente plantas con varias características combinadas. Consultado 12 de octubre de 2017. <http://www.argenbio.org>

genéticamente modificados para consumo, producción de productos farmacéuticos, cultivos para uso industrial, productos microbiológicos como fertilizantes, bio-pesticidas y promotores del crecimiento (Piñeiro y López Saubidet 2009).

A continuación se profundizará en la regulación de cultivos transgénicos a través del análisis de dos tipos de procesos:

- a) una estructura organizacional en la órbita del Ministerio de Agricultura que tiene como función la autorización, previa evaluación, de los eventos transgénicos;
- b) un marco legal dual que regula la propiedad de las innovaciones y de los cultivos.

2.1.2. Estructura organizacional y procedimientos para la autorización de transgénicos agrícolas

La autorización de cultivos transgénicos se basa en los resultados de un proceso de evaluación que comprende distintas etapas que están a cargo de organismos diferentes que dependen del Ministerio de Agricultura y deben valorar los potenciales riesgos en relación a la calidad e inocuidad del alimento, al medio ambiente y al comercio internacional. Las agencias responsables son la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA), el Instituto Nacional de Semillas (INASE), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y la Dirección de Mercados Agropecuarios. Algunas de ellas cuentan con representantes del sector productivo y la sociedad civil en sus directorios.

Como se trata de una innovación sujeta a una fuerte polémica y resistencia por parte de diversos grupos, desde sus inicios se aplicó un riguroso procedimiento de autorización con reglas y mecanismos similares a los que tienen los países del primer mundo, con el objetivo de minimizar los riesgos para la población argentina y evitar posibles restricciones a las

exportaciones de granos argentinas. Paralelamente, se implementó una *política espejo* con la Unión Europea que es la región con mayor resistencia al consumo de alimentos transgénicos, que luego se extendió a otros países como China e India que se volvieron destinos prioritarios de las exportaciones agrícolas argentinas.

De manera tal que para obtener la autorización definitiva por parte de la máxima autoridad de agricultura el evento OGM debe cumplir con los requisitos exigidos en cada etapa del proceso de evaluación y, además, estar aprobado por la Unión Europea y otros países. Por eso algunos eventos que tendrían ventajas exclusivamente para las condiciones ecológicas locales algunas veces no llegan a ser aprobados.¹⁶

La aprobación del uso de transgénicos para la agricultura y las características del marco legal y de la estructura organizacional necesarios para la regulación del procedimiento de autorización comprendió un proceso de varios años de trabajo durante las gestiones de Marcelo Regúnaga y Felipe Solá como titulares de la Secretaría de Agricultura desde 1991 a 1996. Regúnaga fue también subsecretario de agricultura en las dos gestiones de Solá, asumiendo el cargo de secretario cuando el primero fue electo diputado nacional. La continuidad del proyecto fue posible por la permanencia del equipo técnico y una visión compartida respecto a los objetivos generales de la medida. Además se realizó un trabajo conjunto entre el gobierno y representantes del sector productivo, que involucró una serie de estudios y la instrumentación y formalización de canales institucionales de participación de representantes del sector privado.

17

¹⁶ En el caso del maíz resistente al virus Mal de Río IV la justificación para no autorizarlo estuvo basada en el riesgo de contaminación cruzada por tratarse de una planta alógama. Podrían, así, plantearse restricciones para la comercialización dado que se trata de un evento que no está autorizado en otros países. Asimismo, para poder disminuir este riesgo se debería implementar un costoso sistema de trazabilidad.

¹⁷ Entrevistas a referentes de las cadenas agroindustriales y ex Secretarios de Agricultura.

La estructura organizacional se conformó a través de la creación del INASE por Decreto 2817/1991 y de la CONABIA por Resolución 124/91. Con la excepción del INASE disuelto en 2001, este marco institucional continuó relativamente sin cambios hasta la actualidad, salvo por unos algunos ajustes.¹⁸ Cinco años después, con la Resolución 167/1996 se aprobó la primera variedad transgénica para su uso en la agricultura que fue la soja RR tolerante a glifosato.

El INASE es el órgano de aplicación de la Ley de Semillas N°20.247 y tiene las siguientes atribuciones y obligaciones (Art. 4°): entender en la certificación nacional e internacional, observando los acuerdos celebrados o a celebrar en tal materia, de la calidad fisiológica, física y genética de todo órgano vegetal destinado o utilizado para siembra, plantación o propagación; ejercer el poder de policía conferido por la ley N° 20.247; expedir los títulos de propiedad a las nuevas variedades de plantas conforme a las normas nacionales y a los acuerdos internacionales bilaterales o multilaterales firmados o a firmarse en la materia; celebrar convenios con organismos públicos nacionales, provinciales y municipales o sus reparticiones dependientes, así como con organismos internacionales o entidades privadas o públicas, nacionales o extranjeras, tendiendo, entre otros objetivos, a la desregulación y descentralización para el mejor cumplimiento de las funciones del Instituto; elaborar y proponer al Secretario de Agricultura las normas técnicas de calidad de las semillas y creaciones fitogenéticas y biotecnológicas. La dirección está a cargo de un directorio, renovable cada dos años, integrado por representantes del sector público y privado: semilleros, obtentores, viveristas, productores.¹⁹

¹⁸ Además del INASE y de la CONABIA, a nivel de la SAGyP se fortaleció el SENASA y se creó el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal, entre otros cambios.

¹⁹ Artículo 3 - Ley 25.845 de 2004. La estructura organizativa fue establecida por Decreto PEN N° 2186/2010 durante la presidencia de Cristina Fernández.

La CONABIA²⁰ fue creada como una instancia para asistir al Secretario de Agricultura en la formulación y en la instrumentación de las regulaciones referentes a los OGM, así como también en la evaluación de los mismos. Estaba integrada por un grupo interdisciplinario e interinstitucional: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el INTA, el INASE, el SENASA, el CONICET, la Universidad de Buenos Aires, la Asociación de Semilleros Argentinos, la Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes, la Cámara de Productos Veterinarios, el Foro Argentino de Biotecnología y la Sociedad Argentina de Ecología (Regúnaga et ál. 2003).

El procedimiento administrativo para la aprobación de los eventos biotecnológicos lleva varios años e implicó, desde sus comienzos, diversas etapas orientadas a evaluar los riesgos sobre el medio ambiente, la salud humana, vegetal y animal, la producción y la comercialización.²¹ Cada una de estas etapas es competencia de distintos organismos especializados dependientes de la SAGPyA: CONABIA, INASE, SENASA y Dirección Nacional de Mercados Agropecuarios. Las evaluaciones son independientes entre sí y los dictámenes no vinculantes, siendo la máxima autoridad de agricultura quien decide finalmente la autorización sobre la base de estos informes.

En 1991 la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca aprobó las primeras tres solicitudes de experimentación de OGM a campo y aprobó las normas con los requisitos técnicos, administrativos y de bioseguridad para la experimentación y liberación al medio de los Organismos Vegetales Genéticamente Modificados, de los Microorganismos Genéticamente

²⁰ Al principio la CONABIA estaba a cargo de todo el proceso regulatorio y de evaluación, contando con el soporte administrativo de una Coordinación Técnica y posteriormente fue creada la Oficina de Biotecnología (Resolución N° 244/2004). Actualmente la Secretaría Ejecutiva de la CONABIA es ejercida por la Dirección de Biotecnología (ex Oficina de Biotecnología) creada el 13 de noviembre de 2008 (Decreto 1940). Los miembros de la CONABIA son expertos en distintas áreas que cubren todos los aspectos a evaluarse estipulados en las regulaciones (Resolución 437/12). Consultado: 15 de noviembre de 2017. <https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/biotecnologia/conabia/>

²¹ El objetivo de la evaluación es asegurar que el comportamiento agronómico del organismo genéticamente modificado sea similar al del mismo organismo no genéticamente modificado -homólogo convencional- bajo las mismas condiciones.

Modificados y de sus productos para aplicaciones en animales. Estos protocolos se fueron perfeccionando con los años de acuerdo a la experiencia adquirida. Entre otros principios establecen que las evaluaciones para la aprobación de los productos GM deben realizarse caso por caso, contemplar las características y riesgos para el ambiente, para la producción y para la salud humana y animal del producto biotecnológico cuya autorización se solicita y no del proceso mediante el cual fue originado (Regúnaga et ál. 2003).

Entre 1996 y 2015 se autorizaron más de 2000 ensayos de campo para evaluar eventos transgénicos de maíz, soja, algodón y también de otros cultivos, de los cuales fueron aprobados 36 eventos para la siembra comercial (Trigo 2016).

Como se explicó previamente, el marco regulatorio incluyó también consideraciones con respecto a las posibles restricciones internacionales en el proceso de liberación de OGM. Con el objetivo de minimizar los riesgos en la comercialización de productos se implementó una política espejo aprobando los eventos que estaban autorizados o estaban por autorizarse en la Unión Europea inicialmente y después también con otros países importadores de productos agrícolas argentinos.

Paralelamente, se apoyó el desarrollo del sistema de investigación para biotecnología agropecuaria público y privado conformado por el INTA, las universidades, los institutos públicos y organizaciones privadas como AACREA y AAPRESID, basado en la experiencia de dichos organismos en la investigación en las áreas de semillas, agroquímicos y maquinaria agrícola. El ajuste y desfinanciamiento que sufrió el INTA durante la década del noventa no alcanzó a la investigación biotecnológica que por el contrario se vio fortalecida.²²

²² Esto fue posible a través de la negociación de un crédito cofinanciado por el BID y el Banco Mundial, que incluyó entre sus objetivos el fortalecimiento del área de Biotecnología del INTA.

Adicionalmente, se realizaron cambios en las normas de propiedad de semillas con la modificación de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas (Ley 20.247) por decreto 2183/91, incorporando los principios contenidos del Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) Acta 1978 y se dio inicio al trámite para adherir a la UPOV que formalmente se concretó con la ratificación del Convenio en 1995.

La estructura organizacional se complementó con la creación de organismos público-privados como la Asociación Argentina de Protección de Obtenciones Vegetales (ARPOV), una asociación civil sin fines de lucro fundada conjuntamente por las firmas semilleras, el INTA, cooperativas y algunas universidades en 1991 con el propósito de proteger los derechos de propiedad intelectual de los obtentores y de asegurar un mercado de semillas legal y de calidad (Regúnaga et ál. 2003).

La constitución de una estructura organizacional y un marco legal temprano para la regulación de la biotecnología agrícola permitió la continuidad de la medida, con adaptaciones debidas al desarrollo tecnológico, a las demandas sociales y a los cambios en el comercio exterior. La excepción fue la disolución del INASE en el año 2000 acompañando la caída del presupuesto para el conjunto de la cartera de agricultura en el marco de las políticas de ajuste económico.²³

La estructura integró desde sus inicios al sector privado al proceso regulatorio a través de canales institucionales formales que tuvieron, entre otros objetivos, la intención de resolver eventuales conflictos de intereses entre las partes.

En el período fundacional, por otra parte, la Secretaría de Agricultura tuvo financiamiento suficiente y amplia competencia para definir la agenda, diseñar los mecanismos y protocolos de evaluación y autorización de regulación de cultivos transgénicos, crear los organismos

²³ El INASE fue disuelto por el Decreto 1104/2000 durante la presidencia de De la Rúa. Y se restableció en 2004 durante la presidencia de Néstor Kirchner, con la Ley Nacional N° 25845 de reconstitución del INASE.

regulatorios, definir la normativa. Esta situación continuó sin variaciones en las subsiguientes gestiones presidenciales.

Al tratarse de una política sectorial, que además contó con el respaldo de los sucesivos Ministros de Economía cuando la Secretaría dependía de esa cartera, tampoco se disputaron atribuciones con otros organismos estatales. Como se trata de innovaciones que favorecen el aumento de la producción y las exportaciones agrícolas y, con ello, el incremento de las divisas y los recursos fiscales, de manera que en este punto no necesariamente existirían contradicciones entre los objetivos de ambos ministerios, ni diferencias en los criterios para definir las agendas.

Desde el comienzo se implementó una estrategia que tiene como prioridad la participación de los actores económicos y sociales en los procesos de evaluación de los cultivos, a través de la integración formal de representantes de los distintos sectores, contemplando los diferentes intereses, en los principales organismos que están a cargo de la evaluación. Por otro lado, las decisiones que se tomaron con respecto a los criterios para la autorización de transgénicos también buscaron minimizar los riesgos de conflictos con los distintos actores, en la medida que los mecanismos de evaluación comprenden diferentes dimensiones de posibles riesgos y, además, se sigue la política espejo con los principales importadores agrícolas de la Argentina. Más allá de que no hay grandes controversias en relación a los procesos de autorización -y cuando surgen debido a conflictos de intereses entre las organizaciones participantes, aprobaciones, etc²⁴, no han tenido mayor trascendencia-, sí han surgido diversas controversias con respecto a la expansión de los cultivos transgénicos y sus impactos.

²⁴ Perelmuter (2013)

2.1.3. La regulación de la propiedad de los cultivos transgénicos

A diferencia de la autorización de eventos para el uso agrícola, la regulación de la propiedad siempre fue objeto de diversos conflictos. Se basa en un marco legal dual que regula la propiedad de las innovaciones y de los cultivos.

La biotecnología comenzó a cobrar impulso cuando este tipo de innovación permitió la apropiación privada de los beneficios y se constituyó un marco legal que permitió regular la distribución de las ganancias por la comercialización de los productos. Mundialmente el sistema de propiedad intelectual para la biotecnología vegetal está formado por dos regímenes paralelos que son: el sistema de protección de variedades vegetales y el sistema de patentes (Chiappe et ál 2011). Este sistema dual se aplica en dos dimensiones, entre las cuales puede haber contradicciones: internacional y nacional.

La propiedad de las variedades vegetales está regulada por el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales firmado en París en 1961, creándose en esa instancia la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), una organización intergubernamental con sede en Ginebra, Suiza. El Convenio adoptado en París en 1961, fue revisado y ajustado por la UPOV en tres instancias posteriores: 1972, 1978 y 1991.

El obtentor de una variedad registrada recibe un derecho exclusivo sobre ella que le atribuye la capacidad de autorizar a terceros su producción, reproducción o venta. Este derecho tiene una vigencia de 20 o 25 años a partir de su fecha de registro, estableciendo a su vez dos limitaciones: la excepción de los fitomejoradores –para producir una nueva variedad- y el derecho de los agricultores –para sembrar las semillas de su propia cosecha-, conocido también como derecho de uso propio (Giani 2004).

El segundo sistema, es decir, el régimen de patentes es el que regula la propiedad de las innovaciones. Comenzó a aplicarse en Estados Unidos en la década de 1980 y se expandió

después a otros países, plasmándose en el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) que formó parte de los acuerdos de la OMC (Chiappe et ál 2011).

Este doble sistema de protección de la propiedad de las semillas vigente internacionalmente rige también en la Argentina, con una doble estructura legal que incluye la reglamentación nacional y la adhesión a los convenios internacionales, entre los cuales figuran los dos convenios internacionales citados y las Leyes de Semillas y de Patentes: el Acuerdo sobre los Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad N° 24.481 y su Decreto Reglamentario 260/96, el Convenio Internacional de la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) - Acta 78 aprobado por Ley N° 24.376, la Ley N° 20.247 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas y su Decreto Reglamentario N° 2183/91.

Para la regulación de la propiedad de los OGM se aplica la legislación nacional e internacional del sistema de patentes y del sistema de derechos del obtentor.

La Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad N° 24.481, corresponde al ámbito nacional y protege la propiedad de las innovaciones. La autoridad de aplicación es el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), organismo que depende de la cartera de industria. Para que un producto o procedimiento sea susceptible de ser patentado debe constituir una invención según los términos de la Ley de Patentes que la define como “toda creación humana que permita transformar materia o energía para su aprovechamiento por el hombre” (artículo 4°). En este sentido, la materia viva consistente en animales o plantas, su material de propagación y sus partes o componentes que conduzcan a un individuo completo no se consideran invenciones y en consecuencia no son patentables. Las sustancias modificadas respecto de su estado natural y las sintéticas son patentables -ADN, plásmidos, proteínas,

enzimas, lípidos, azúcares, virus, fagos, priones-. Según la normativa ni una semilla, ni una variedad vegetal pueden ser patentadas, aunque sí un evento transgénico que tiene una modificación del ADN.²⁵ La patente tiene una duración de 20 años y las excepciones a su aplicación son el ensayo, la enseñanza y la investigación científica o tecnológica experimentales.

Por otro lado, el sistema de derechos de obtentor a nivel nacional está regulado por la Ley N° 20247 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas para las variedades vegetales y su autoridad de aplicación es el INASE, organismo que depende de la cartera de agricultura. A través de la Ley 24376, además, se ratificó el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales adoptado en 1961, con las revisiones aprobadas en 1972 y 1978 y la Argentina pasó a ser miembro pleno de la UPOV. Dicho Convenio establece criterios comunes para proteger la creación de nuevas variedades vegetales denominadas *obtenciones* y asegura el reconocimiento de las mismas por parte de los demás Estados miembros.

La Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas establece el derecho del obtentor sobre una variedad vegetal comercialmente nueva por un plazo de 20 años,²⁶ con tres excepciones: para el consumo, para el propio uso²⁷ y para el fitomejorador a quien habilita a utilizar libremente una variedad protegida -siempre que su uso no sea repetitivo- como fuente de germoplasma para crear y comercializar una nueva variedad vegetal (Giani 2004).

Rapela (2011) a través de una comparación de la regulación de la propiedad de las semillas entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay concluye que los cuatro países comparten su

²⁵ Otras formas de materia viva aislada que sean distintas a las indicadas anteriormente como los hongos pluricelulares, no son patentables. Sin embargo éstas serían susceptibles de patentamiento si han sido modificadas. El límite inferior de la materia viva es la célula. Aquellas células que puedan conducir a un individuo completo que sea una planta o un animal, están excluidas de patentabilidad.

²⁶ El obtentor es la persona que crea o descubre y desarrolla una variedad.

²⁷ El uso propio es el derecho del agricultor a resembrar la semilla en su explotación.

ratificación al tratado ADPIC, han adherido al Acta 1978 de la UPOV, han promulgado leyes de protección de variedades vegetales y de Patentes y en todos los casos las han reglamentado. Aunque ninguno ha introducido texto alguno para facilitar la interfase entre Derechos de Obtentor y Patentes, todos permiten el patentamiento de tecnologías y componentes biotecnológicos y coinciden en el alcance a la excepción de la materia patentable. Sin embargo, tienen diferencias en varios niveles, particularmente, en la aplicación de la excepción del agricultor, siendo Argentina el único país en el cual prácticamente no tiene límites, salvo por la prohibición de la venta de la propia semilla de una variedad protegida. Según Pellegrini (2013) la industria semillera presiona continuamente a los gobiernos para eliminar esta excepción. Este es uno de los aspectos del debate sobre la ley de semillas que se intenta modificar sin éxito desde 2003.

2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA TECNOLOGÍA Y VALORACIÓN DE LOS IMPACTOS

2.2.1. Desarrollo tecnológico, articulación y dependencia entre los actores de las cadenas agroindustriales

Con la denominada Revolución Verde a partir de la década de 1960 la aplicación de técnicas de mejoramiento genético en la agricultura cobró un importante impulso. Esta revolución que comenzó en Estados Unidos y se fue expandiendo a otros países, se basó en el desarrollo y la aplicación de diferentes tecnologías a los sistemas productivos agrícolas. Se logró de esta forma mejoras sustanciales en la productividad de la tierra que provocó un notable aumento de la producción mundial.

En la Argentina el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) creado en 1956 lideró la generación y adaptación de tecnologías, acompañado por un creciente desarrollo de la

investigación en el sector privado a través de empresas individuales y asociaciones creadas para este fin como AACREA²⁸ (Piñeiro y Trigo 1984).

La investigación se centró en cuatro tipos de innovaciones tecnológicas para los sistemas agrícolas que consistían en el mejoramiento de las prácticas agronómicas, de la maquinaria agrícola, la producción de agroquímicos y el mejoramiento genético (Obschatko 1988). Estas innovaciones continuaron desarrollándose en décadas posteriores, y a través de la interacción entre las innovaciones, mejorando la eficiencia de los procesos productivos. Esta dinámica favoreció diversas sinergias como la posibilidad de mecanizar la cosecha por la adopción de híbridos en maíz²⁹, o la experimentación en distintas regiones que permitió optimizar y sincronizar la mecanización a partir de mejoras en las prácticas agronómicas -fechas de siembra, de cosecha, etc.-.

El cambio tecnológico tuvo impacto en los sistemas de producción en la medida que la rentabilidad estuvo condicionada por la capacidad de inversión de los productores. La escala productiva imponía restricciones para la compra de la nueva maquinaria, estableciendo umbrales por debajo de los cuales se dificultaba su posterior amortización. Adicionalmente, la necesidad de un capital inicial era cada vez más necesaria para poder implantar el cultivo y afrontar la compra de semilla mejorada y agroquímicos. Los esquemas productivos tradicionales fueron tornándose menos competitivos, situación que se vio acentuada además por las recurrentes crisis económicas nacionales y la fluctuación de los precios internacionales.

El cambio tecnológico en los primeros tiempos tuvo un alcance limitado a la agricultura dado que la adopción tecnológica fue más lenta para la producción ganadera por limitaciones

²⁸ La Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA) nuclea a grupos de productores. El primer grupo CREA fue fundado en 1957 por Pablo Hary, un productor agropecuario del oeste bonaerense, inspirado en una experiencia similar de organización rural de Francia. Actualmente la organización cuenta con más de 200 grupos de productores. Consultado: 14 de septiembre de 2018. <https://www.crea.org.ar>

²⁹ Hasta entonces la cosecha se tenía que realizar manualmente por la falta de homogeneidad en la altura de las plantas del cultivo tradicional.

vinculadas con la baja rentabilidad de la actividad, profundizándose de esta forma el fenómeno denominado como *agriculturización*, que fue desplazando a la ganadería hacia otras regiones o favoreciendo su intensificación. El desarrollo tecnológico también promovió la ampliación de la frontera agrícola hacia regiones menos productivas (Barsky y Gelman 2009).

La mejora en la productividad, si bien implicaba una mayor inversión, también permitía reducir los costos unitarios y de esta forma se volvió condicionante de los resultados económicos y en muchos casos de la supervivencia de las unidades productivas, explicando así el proceso de concentración de la producción que fue acentuándose en las décadas subsiguientes. Con los años el resultado fue una reducción de la cantidad de establecimientos rurales y un aumento del tamaño promedio.

El desarrollo tecnológico también fue acompañado por una creciente dependencia de los sistemas de producción agrícola del sector agroindustrial proveedor de maquinaria, semillas y agroquímicos que fue consolidándose con la mayor adopción de las innovaciones (Del Bello 1991; Gras y Hernández 2016).

2.2.2. Adopción de los cultivos transgénicos y valoración del impacto en el desarrollo productivo

La incorporación de cultivos transgénicos acentuó las transformaciones que venían ocurriendo en los sistemas productivos, con un impacto en el aumento de la producción total a través de mejoras en la productividad o en la expansión de la superficie de siembra. En los cultivos de soja, maíz y algodón el mayor aumento en la superficie sembrada se dio a partir de la siembra de variedades transgénicas.

De acuerdo con un estudio realizado por Eduardo Trigo (2016) sobre el impacto de los cultivos transgénicos en la agricultura argentina, que fue publicado por Argenbio, una ONG argentina financiada por las empresas del sector, se siembran 24,5 millones de hectáreas de soja, maíz y algodón transgénicos. En soja y algodón los transgénicos representan casi el 100% y en maíz el 96% de la superficie total sembrada.

Si bien los OGM contribuyen a explicar los cambios productivos, existen también otras tecnologías que han tenido un papel relevante optimizando su potencial por la aplicación de OGM, e incluso aisladamente si se tiene en cuenta que se produjeron importantes mejoras en la productividad de cultivos en los que no se aplicaron tecnologías GM como ocurrió con el trigo que en las últimas dos décadas superó sus records históricos de producción.

En este sentido la siembra directa constituyó un desarrollo tecnológico trascendente que combina la mejora en las prácticas agronómicas con la modernización de la maquinaria agrícola. De acuerdo con Alapin (2008) se pasó de una superficie de 92.000 ha a fines de la década de 1980 a 16 millones de ha en el año 2002, teniendo un papel relevante en la difusión de esta tecnología la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID), una institución creada en 1989 integrada por productores agropecuarios y empresas agroindustriales.

Desde el punto de vista de la conservación de los suelos esta técnica constituye un notable avance respecto al laboreo tradicional, una práctica que favorecía la degradación de suelos por erosión. Además significó una importante mejora en la eficiencia productiva, debido a que optimizó los tiempos de trabajo y disminuyó algunos costos operativos.

Más allá de la sinergia entre ambas tecnologías, la siembra directa se expandió independientemente del uso de transgénicos. La práctica involucró cultivos no transgénicos como trigo, girasol, sorgo y especies forrajeras. Según Alapin (2008) sobre la base de datos del

censo de 2002 la siembra directa se utilizaba en el 66.8% de la superficie de soja de primera, el 100% de soja de segunda, 53,8% de trigo, 61.6% de maíz, 24,5% de girasol, 51,3% de sorgo, 17,4% de forrajeras, constituyendo un 53.8% del total de la superficie sembrada de esos cultivos de los cuales solo soja y maíz utilizan semillas transgénicas. A partir de la campaña 2010/2011 esta técnica superó el 90% de la superficie sembrada (Trigo et ál. 2015).

2.2.3. Diferencias entre eventos transgénicos, uso de agroquímicos y valoración de los impactos ambientales

Existen diferencias entre los eventos transgénicos según sean sus propiedades la tolerancia a herbicidas o la resistencia a insectos. Estas tienen diferentes consecuencias sobre los procesos productivos, los resultados económicos y los impactos sociales y ambientales. La tolerancia a herbicidas implica la posibilidad de aplicar este agroquímico durante el período de crecimiento del cultivo, permitiendo el control de malezas durante esta etapa. Entre otras ventajas facilita las prácticas agronómicas, disminuye las aplicaciones de agroquímicos durante la etapa previa al cultivo, mejora la eficiencia de la aplicación y del control -dado que muchas malezas aparecen en etapas de cultivo y no antes- y de esta forma impacta favorablemente en la estructura de costos. Tiene como desventaja el aumento del uso de herbicidas y un mayor riesgo de contaminación ambiental sobre todo si no se toman medidas de protección en las condiciones de aplicación.

La resistencia a insectos, en cambio, es una tecnología que disminuye los ataques de determinado insecto sobre el cultivo y, por lo tanto, tiene la ventaja de disminuir o eliminar la aplicación de insecticidas químicos y, con ello, atenuar los riesgos de contaminación ambiental por el uso de estos productos que generalmente tienen alta toxicidad y residualidad, además de

mejorar la productividad. Como desventajas se señalan posibles riesgos para la biodiversidad biológica a través del daño a insectos benéficos e impactos sobre la cadena trófica.

En teoría no existiría una relación lineal entre el uso de transgénicos y sus impactos ambientales, sino que habría que valorar conjuntamente el uso de semillas transgénicas y de agroquímicos. La primera variedad de soja aprobada para su uso en la agricultura incorporaba el gen RR que le confería la tolerancia al herbicida glifosato -de marca comercial Roundup Ready, por eso la denominación RR- de la empresa Monsanto. La tolerancia al glifosato evita que este producto dañe al cultivo de soja y por eso es posible aplicarlo para controlar malezas durante el crecimiento del cultivo. Se trata de una diferencia con las variedades no transgénicas que son vulnerables al herbicida y por eso sólo se puede aplicar en etapas de presembrado y preemergencia, siendo necesario utilizar también herbicidas más tóxicos y contaminantes como Atrazina, Paraquat y 2,4D. Aunque el glifosato sería menos tóxico³⁰ que los anteriores considerando la clasificación de la OMS, muchas veces terminan aplicándose mayores cantidades. Por otra parte, las fumigaciones aéreas necesarias en grandes extensiones, sin el debido control, conllevan un mayor riesgo de contaminación ambiental y para la salud de las personas. En años más recientes comenzó a aumentar la resistencia de las malezas al glifosato, obligando a recurrir a herbicidas más tóxicos.

En cuanto a los agroquímicos hay acuerdo con respecto a los riesgos de utilización de este tipo de productos, para los cuales hay protocolos internacionales acordados entre los países. Existe una tendencia a la producción y el uso de productos de menor toxicidad y riesgo contaminante, en gran parte como consecuencia de la presión social. La legislación argentina, de acuerdo con las prescripciones internacionales determinadas por la OMS y diversos acuerdos bilaterales y multilaterales implementados en los últimos años, gradualmente fue incorporando restricciones

³⁰ Recientemente la OMS ha incorporado al glifosato dentro de la clasificación de sustancias potencialmente cancerígenas.

en la reglamentación de uso y control de este tipo de productos, prohibiendo aquellos de extrema toxicidad y estableciendo más regulaciones en las condiciones de aplicación.

Existen además iniciativas público-privadas para la aplicación de buenas prácticas agrícolas tendientes a incentivar el uso de productos autorizados, los controles sobre las condiciones de aplicación y el manejo adecuado de los envases, con acciones de capacitación de productores, trabajadores y aplicadores, entre otros aspectos. Sin embargo, el control efectivo de los productos utilizados y del cumplimiento de la reglamentación en las aplicaciones sigue siendo una materia pendiente. Si bien, se implementaron ajustes en la reglamentación y mayores acciones de prevención y control, estos no fueron suficientes. La legislación, por otra parte, debe actualizarse permanentemente considerando criterios vinculados al desarrollo de la tecnología, a las restricciones internacionales al comercio y, sobre todo, a las nuevas evidencias científicas sobre los impactos de esta tecnología en la salud y el ambiente.

El uso de transgénicos resistentes a insectos permite disminuir el uso de insecticidas químicos y de fungicidas para el control de los hongos patógenos. En maíz la primera variedad transgénica aprobada incorporaba el gen Bt. Se trata de un híbrido resistente a *Diatraea saccharalis* o barrenador del tallo, un insecto que causa una considerable merma del rendimiento del cultivo³¹ y daños indirectos que repercuten en la salud humana, dado que las heridas que ocasiona el barrenador en el tejido epidérmico son la vía de entrada de diversos hongos que producen micotoxinas, algunas de las cuales pueden ser mortales. Como problema señalan algunos críticos, este tipo de transgénico puede tener una posible acción insecticida

³¹ En la Argentina se pierde alrededor de un 20% de la producción anual de maíz por el ataque del barrenador del tallo (Galperín et ál. 2005).

sobre insectos benéficos, así como también provocar la contaminación de maíz no transgénico por maíz transgénico.³²

2.2.4. Diferencias biológicas, efectos sobre el desarrollo tecnológico y sobre la regulación de la propiedad

Las características biológicas son determinantes del tipo de mejoramiento genético y, por lo tanto, condicionan las capacidades para reglamentar la propiedad de la semilla. El desarrollo de híbridos constituyó un hito en materia de mejoramiento genético para maíz, particularmente, a partir de su amplia difusión en la década de 1970. Mediante esta técnica, aplicada a las especies alógamas, se buscaba potenciar la eficiencia y la calidad a través del cruzamiento de dos o más líneas puras con distintas características –resistencia a plagas y enfermedades, a condiciones ambientales extremas como sequía o inundación, frío o calor, etc.- obteniendo individuos mejores a sus progenitores. Con el correr de los años el notable aumento en la productividad del maíz estuvo dado, básicamente, por la incorporación de híbridos a los procesos productivos, con un consecuente aumento en la producción total de este cereal. Además, el cultivo híbrido presenta un crecimiento homogéneo de las plantas, facilitando así la cosecha mecánica.

La aplicación de esta innovación tuvo también consecuencias en la limitación técnica del uso propio, obligando al agricultor a comprar la semilla desarrollada por las empresas obtentoras. Esto se debe a restricciones dadas por las características biológicas del híbrido, dado que para obtener este tipo de semilla con sus características originales, se necesita cruzar a las mismas líneas progenitoras y de acuerdo a las proporciones que establecieron los obtentores. La resiembra, por lo tanto, tiene como resultado un cultivo de menor rendimiento, con pérdida de

³² La alta probabilidad de contaminación cruzada en maíz se debe al tipo de reproducción alógama que implica la polinización cruzada. En el caso de los cultivos de soja y trigo es baja la probabilidad de contaminación debido a que son autógamas –hay autofecundación- (Dávila 2010).

homogeneidad de altura que afectaría el rendimiento y también la cosecha mecánica. En el caso de soja, por tratarse de una especie autógama, no se desarrollaron híbridos, por lo tanto, el agricultor puede resembrar indefinidamente esa semilla sin afectar la productividad, ni otras características, de manera tal que para el cultivo de soja no existen restricciones biológicas para el *uso propio*. En este caso las diferencias de intereses se tienen que resolver en el terreno legal.

Desde el punto de vista tecnológico, la imposibilidad de resiembra en híbridos de maíz incrementa los costos de implantación del cultivo dado que el gasto por semillas es anual. Además, como la semilla debe ser comprada anualmente, aumenta la capacidad del obtentor de cobrar sus derechos de propiedad, a diferencia del cultivo de soja en el cual al ser factible la resiembra, permite al agricultor eludir el pago de este derecho. Para el caso de la soja RR, además, Monsanto nunca logró patentar el gen en Argentina y, por lo tanto, cobrar la patente.

El menor costo de implantación del cultivo de soja, entre otras consecuencias, terminó incentivando su mayor difusión respecto al maíz (Sztulwark 2011). Con la aplicación de un paquete tecnológico con menor costo de inversión inicial, un gran número de pequeños y medianos productores se inclinaron por la producción de soja. Asimismo, la incidencia de otras variables económicas sobre la rentabilidad, en muchos casos terminó también afectando los planteos de rotación productiva. La tendencia al monocultivo de soja dadas las distintas condiciones que favorecieron su crecimiento, ha tenido también impactos negativos sobre los suelos por el menor uso de prácticas conservacionistas, entre ellas, la rotación de cultivos.³³

Por otro lado, las dificultades para el cobro de los derechos de propiedad sobre la innovación, debidos al comercio ilegal³⁴, que es alto y que ha aumentado con los años por la falta de control

³³Un estudio reciente realizado por investigadores del INTA y financiado por la Organización FERTILIZAR, muestra evidencias de una fuerte caída de materia orgánica en los suelos de la región pampeana, debido, entre otras cosas, a la creciente intensificación agrícola. (Sainz Rozas et ál. 2014)

³⁴ La ARPOV estima para soja que el 40 a 45% de la superficie podría ser bolsa blanca. En Uruguay el 97% de la superficie de soja se siembra con semilla que paga derechos de propiedad, en Brasil el 70 a 75%, en Bolivia el 50 a 55% y en Paraguay el 30 a 35% (Bertello 2015).

eficiente, ha incidido en el menor desarrollo de semillas transgénicas de soja respecto a maíz. Por este motivo, a pesar de la ventaja inicial por ser uno de los precursores en el uso de la tecnología GM en la agricultura, la Argentina tiene un atraso en cuanto al desarrollo de este tipo de tecnología respecto a otros competidores mundiales como Brasil.

2.3. TRANSGÉNICOS, REGULACIÓN Y CONFLICTOS

Con la expansión de la superficie mundial de cultivos transgénicos, aumentaron también los controles y los mecanismos de regulación, en muchos casos, presionados por la demanda de los consumidores, las protestas de los movimientos sociales y ambientales y motivaciones económicas y políticas que surgen en los estados nacionales para limitar y controlar el mercado o a algunas empresas.

La preocupación social fue incentivada por cuestionamientos y debates que trascendieron a la comunidad científica y se difundieron en diversos ámbitos, con respecto a los impactos de la tecnología para la salud, el medio ambiente, la seguridad alimentaria, el desarrollo productivo, el comercio exterior, entre otros aspectos. Las voces más críticas surgen entre un variado grupo de actores sociales entre los cuales se encuentran consumidores preocupados por su salud, ambientalistas, productores orgánicos, pobladores rurales, empresas especializadas en alimentos tradicionales, organismos internacionales. A pesar de que en algunos casos se tiende a minimizar los riesgos sobre la base de evidencia científica, la certeza no es absoluta dado que se trata de una tecnología de aplicación reciente, razón por la cual resulta difícil predecir sus consecuencias en el mediano y largo plazo.

Por otro lado, hay consenso académico y político sobre la importancia de aplicar regulaciones y controles para mitigar eventuales problemas, lo que terminó dando lugar al desarrollo de

normativas internacionales y nacionales, que en varios casos en vez de resolver los problemas, terminaron acentuando la polémica.

El debate tiene un alcance mundial e involucra a una gran diversidad de actores que manifiestan diversas opiniones, preocupaciones e intereses y tienen distintas capacidades para articular y concretar sus demandas. De ahí que para algunas cuestiones se acordaron objetivos comunes y acciones concretas, pero en otros casos no se logró consensuar criterios mínimos para regular eventuales riesgos. La complejidad se incrementa porque las preocupaciones genuinas, muchas veces están mediadas por intereses políticos y económicos de las grandes firmas multinacionales que compiten en el mercado internacional de semillas y agroquímicos, en varios casos con el apoyo de sus gobiernos.

En este escenario el debate científico frecuentemente es objeto de sospechas y acusaciones cruzadas entre los defensores y los detractores de los transgénicos. En muchos casos los primeros esgrimen cuestionamientos metodológicos para refutar algunas evidencias sobre los impactos, mientras que los detractores los acusan de ser parte interesada, financiados por las grandes firmas semilleras.³⁵

De esta forma, los focos de conflictividad en torno a los transgénicos se podrían clasificar de acuerdo a sus impactos -económicos, políticos, ambientales, sociales, etc.-, a los actores involucrados -empresas productoras de biotecnología, empresas adaptadoras, agricultores, consumidores nacionales e internacionales, pobladores rurales, estados- y a las diferentes escalas en que se desarrollan -nacional e internacional con empresas, consumidores y estados-.

³⁵ Pellegrini (2013) realizó una investigación sobre este tema, sus alcances y los principales ámbitos de discusión. Entre otros, menciona el impacto del uso de maíz Bt sobre la población de mariposa Monarca. Bertuch y Fernández (2015) plantean, a su vez, la necesidad de analizar los posibles sesgos que se generan sobre los paquetes tecnológicos adoptados. Un análisis comparado sobre la situación de transgénicos en Brasil y Uruguay fue realizado por Chiappe, Bianco y Almeida (2011).

En el cuadro 2 se presenta una clasificación de los conflictos bajo la forma de una matriz con múltiples intersecciones.

Cuadro 2. Transgénicos: conflictividad y regulaciones nacionales e internacionales

Conflictividad por impactos	Actores	Regulaciones internacionales	Regulaciones en Argentina
1) Impactos económicos	Empresas privadas nacionales e internacionales de la cadena agroindustrial, organizaciones nacionales e internacionales, organismos supranacionales (OMC), estados	ADPIC (OMC), UPOV	Ley de patentes/INPI, Ley de Semillas/INASE
1.1) Distribución de la renta			
* propiedad de la tecnología			
* propiedad de la semilla			
1.2) Desarrollo tecnológico e impacto económico			
* dependencia tecnológica			
* atraso tecnológico	Sociedad civil, pobladores rurales, consumidores, grupos ambientalistas, estados, científicos y organismos internacionales (ONU, FAO, OMS, OMC)	Protocolo de Cartagena, Codex alimentarius, Etiquetado, Declaración de Río, Convención de Basilea, Convención de Estocolmo, Convenio de Rotterdam	Min Agri (CONABIA), legislación sobre medio ambiente (*)
2) Impactos en la seguridad alimentaria y el medio ambiente			
* inocuidad y calidad de los alimentos			
* destrucción de la biodiversidad			
* contaminación por agroquímicos			
* desarrollo tecnológico y sustentabilidad ambiental			

Elaboración propia.

(*) Ley General del Ambiente N° 25.675, Ley Nacional de Residuos Peligrosos N° 24.051, leyes provinciales, disposiciones municipales

2.3.1. Conflictividad por los impactos económicos

Los impactos económicos comprenden dos focos de problemas que están vinculados con la distribución de la renta en la cadena agroindustrial y con el desarrollo tecnológico.

2.3.1.1. Distribución de la renta en la cadena agroindustrial

Las disputas por la distribución de la renta al interior de la cadena agroindustrial involucran a productores agropecuarios, agroindustrias productoras de tecnología -principalmente multinacionales-, empresas semilleras nacionales que comercializan los transgénicos,

organizaciones nacionales e internacionales que representan distintos intereses privados y organismos internacionales interestatales como la OMC. Los estados, en general, intervienen como mediadores y en algunos casos también como parte. Se plantean dos tipos de conflictos relativos a la propiedad de la tecnología y a la propiedad de la semilla.

2.3.1.1.1. Conflictos por la propiedad de la tecnología

La normativa que establece los procedimientos para la regulación de la propiedad de las innovaciones tecnológicas es la ley de patentes. En este ámbito se planteó una controversia entre la firma Monsanto y los productores agropecuarios por el pago de la patente de la soja RR. Esta cuestión que duró varios años, derivó en un conflicto internacional que exigió la intervención del Estado Argentino como parte interesada, en la defensa de los intereses nacionales.

El inicio del problema se remonta a 1995 cuando Monsanto solicitó el patentamiento del gen RR en la Argentina. Ese año se modificó la legislación de patentes. En 1996 la SAGyPA autorizó por primera vez el uso de un evento transgénico que fue la soja RR de esta empresa que comenzó a comercializarla a través de acuerdos con empresas semilleras locales y para esto la licenció, pero no la patentó. Vara (2004, 7) explica que "... a fines de los años '80, Asgrow International -por entonces, propiedad de Upjohn- firmó un acuerdo con Monsanto para introducir el gen de tolerancia al glifosato en sus cultivares de soja. Poco tiempo después, Upjohn vendió sus subsidiarias en el cono sur. La multinacional Nidera compró Asgrow Argentina, y así tuvo acceso a todo su germoplasma. Por eso fue Nidera la empresa que presentó el permiso para la aprobación de la soja RR (evento 40-3-2) ante la CONABIA cuya liberación comercial fue aprobada por Resolución SAGPyA/ 167, del 25 de marzo de 1996. A mediados de los años '90, Monsanto compró el área de negocios de granos y oleaginosas de Asgrow

International; Nidera perdió el acceso a las nuevas tecnologías pero conservó el acceso a las que ya tenía. Así, cuando Monsanto intentó patentar el gen en la Argentina no pudo hacerlo, porque el mismo ya estaba liberado.”

En 2001, seis años después de iniciado el trámite, el Poder Ejecutivo le negó a Monsanto Argentina la patente por la soja RR. En 2003 la empresa anunció que discontinuaría su programa de mejoramiento de soja en el país y al mismo tiempo a través de la Asociación de Semilleros Argentina (ASA) y la ARPOV propuso alternativas para cobrar regalías por el uso de la innovación incluida en las obtenciones vegetales.

Como la empresa poseía patente del evento en otros países importadores de productos agrícolas argentinos, para la campaña 2004/2005 informó a exportadores e importadores que no poseían licencia para comercializar internacionalmente granos y derivados de soja RR y de venderla a países donde estaba patentada que estarían violando el derecho de propiedad.

En 2005 luego de un año de negociaciones y sin soluciones sobre el problema, inició demandas en la Unión Europea poniendo en duda la validez de los derechos de propiedad e implicaban el embargo de los barcos con cargamentos de granos y derivados de soja argentina. En su alegato la empresa, además, cuestionaba la legislación argentina que calificaba de atrasada debido a la Ley de Semillas que autorizaba el uso propio a los agricultores y que no se adecuaba al Acta UPOV 91 (Martinolich 2006).

El gobierno argentino argumentó que no se le otorgó la patente por la soja RR a Monsanto, porque había sido solicitada de manera extemporánea y que además en el momento de la introducción Monsanto no patentó, sino que licenció el gen para que lo comercializaran las semilleras locales, por el cual, además, había cobrado un beneficio. Cuando Monsanto embargó barcos de soja argentina en los puertos europeos, el gobierno intervino como tercero interesado, considerando que los embargos eran un asunto de Estado. Acusó a la empresa de querer aplicar

una práctica abusiva, que el derecho de propiedad no debería imponerse a los subproductos de acuerdo a la legislación europea y que se afectaban los intereses de los productores argentinos con una traba injustificada al libre comercio.

Los productores agropecuarios apoyaron la demanda del Estado argentino. Argumentaban también que Monsanto conocía la legislación argentina cuando introdujo la tecnología, pero había optado por facilitar la difusión sin cobrar regalías, como estrategia comercial para difundir la innovación y vender el glifosato que era el herbicida asociado al evento transgénico.³⁶ Recién cuando la soja RR ocupó el 98% de la superficie total de soja sembrada, la empresa comenzó a reclamar por el cobro de las regalías. Considerando el alcance de la difusión el cambio de las reglas de juego, tendría consecuencias negativas sobre la producción y la exportación.

A los reclamos de los productores agropecuarios, se sumaron los exportadores perjudicados por los embargos que apoyaron el reclamo del Estado argentino. Entre otros argumentos sostuvieron que una vez que la mercadería está en el barco es propiedad de los importadores y por lo tanto los embargos estarían perjudicando a los consumidores finales y no a los productores argentinos. La justicia europea, finalmente, se pronunció a favor del Estado argentino y no dio lugar a la demanda de Monsanto que no pudo cobrar las regalías por el uso del gen RR en este país.

Sin embargo, los conflictos no terminaron. Con el posterior desarrollo y comercialización de la nueva soja transgénica INTACTA RR2 PRO³⁷, Monsanto pudo patentar el gen en la Argentina y cobrar regalías por este evento, pero continuó cuestionando la reglamentación que autoriza el

³⁶ Aunque no cobró regalías por la soja RR en la Argentina, hasta el 2000 Monsanto cobró la patente por el Roundup Ready que expiró en ese año.

³⁷ La INTACTA se diferencia de la soja RR porque tiene mayor tolerancia a herbicidas, incorpora la resistencia a insectos a través de eventos apilados y tiene como efecto un mayor rendimiento de cultivo.

uso propio y comenzó a aplicar un nuevo sistema de comercialización con el cobro de regalías extendidas a través de contratos entre privados –agricultores y obtentores-.

De acuerdo con la ARPOV el sistema de regalía extendida implica el reconocimiento de los aportes de las invenciones de las compañías semilleras a través del pago de una contraprestación por la tecnología aportada toda vez que el productor utilice semillas de su propia producción. En el contrato el obtentor determina las condiciones de uso de la variedad. La aplicación de este sistema planteó una nueva polémica, esta vez, por los acuerdos entre Monsanto y los obtentores, y por los controles que estableció la empresa en la etapa de comercialización de granos, que incluso fueron acompañados un sistema de multas (Marin 2015). De manera tal que el estado terminó limitando esta práctica de la empresa mediante una disposición ministerial aprobada en 2016 durante el mandato de Macri.³⁸

2.3.1.1.2. Conflictos por la propiedad de la semilla

Otro conflicto por el uso libre de la semilla, esta vez entre productores y obtentores, se manifiesta en los recurrentes intentos frustrados por reformar la ley de Semillas, con un papel básicamente mediador del Poder Ejecutivo.

Esta ley establece los procedimientos para la regulación del comercio de semillas. El problema para acordar una solución entre las partes se explica por los intentos de modificar la legislación de acuerdo con el Acta de 1991 que es la última revisión del Convenio de la UPOV que establece límites a la excepción del agricultor. Se ampliaría, así, el ámbito de protección al obtentor quien podría someter a condiciones y limitaciones cualquier uso que tenga su creación, de manera tal que el Acta 91 se acercaría más a un derecho de patentes que a un derecho del

³⁸ Resolución 140/16

obtentor (Martinolich 2006). En cambio, la actual Ley de Semillas autoriza el uso propio, de acuerdo con el Acta UPOV 78, de manera que el agricultor puede sembrar sin obligaciones hacia el obtentor.

Entre las entidades agropecuarias CRA y FAA han sido las principales defensoras del uso propio, al menos hasta hace pocos años. Sostienen el argumento de que la actual ley de semillas establece un equilibrio entre los derechos del obtentor y del agricultor, a diferencia del Acta UPOV91 que privilegiaría al obtentor. Entienden que es conveniente mantener vigente esta legislación que defiende al productor agropecuario, especialmente, los derechos de los pequeños productores. No obstante consideran necesario promover más acciones para combatir el comercio ilegal de semillas.

El ex vicepresidente de la Confederación de Asociaciones Rurales de Santa Fe (CARSFE) Ugolini (2006), por su parte, ha denunciado la existencia de una fuerte presión mundial por la defensa de los derechos de los obtentores, promoviendo la adhesión al Acta UPOV91, que intenta otorgarle ventajas a este actor a través de una posición dominante en la cadena agroindustrial. Atribuye gran parte del problema a la denominada *bolsa blanca*, que es el comercio ilegal de semilla, y no al uso propio, de manera tal que podría resolverse a través de un sistema de control más efectivo, que además está vigente en la legislación. Este suele ser el argumento común a la mayoría de los productores agropecuarios, que sustenta su posición en los debates por la Ley de Semillas.

Según información de la UPOV algunos países que hasta la fecha adhirieron al Acta 91 fueron Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil, Bolivia y Perú. De América Latina no adhirieron al Acta 91 Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.³⁹

³⁹ Consultado: 15 de julio de 2018. <https://www.upov.int>

Perelmuter (2013) sostiene que en el caso de la ley de semillas hay una internacionalización del conflicto vinculada a la liberación comercial y al lobby de las grandes semilleras sobre organismos y tratados internacionales. No obstante, como también señala Trigo (2009) la escasa efectividad del control del mercado ilegal de semillas termina afectando más a las pequeñas y medianas empresas nacionales, que a las empresas transnacionales que obtienen beneficios en mercados de países que tienen mayor seguridad institucional que el local.

Por su parte, Chiappe et al. (2011) consideran que la concentración mundial de la industria de semillas fue una consecuencia natural derivada de los avances en los derechos de propiedad intelectual. Unas pocas compañías multinacionales dominan el mercado de semillas y su desarrollo científico. Los pleitos judiciales son muchas veces la forma de dirimir conflictos sobre la propiedad, a través de litigios que se resuelven mayoritariamente en cortes internacionales, enfrentando con frecuencia a litigantes con considerables disparidades económicas.

2.3.1.2. Controversias por los impactos económicos del desarrollo tecnológico

La cuestión sobre los impactos económicos del desarrollo tecnológico comprende dos tipos de debates: el problema del atraso tecnológico y los riesgos de la dependencia tecnológica.

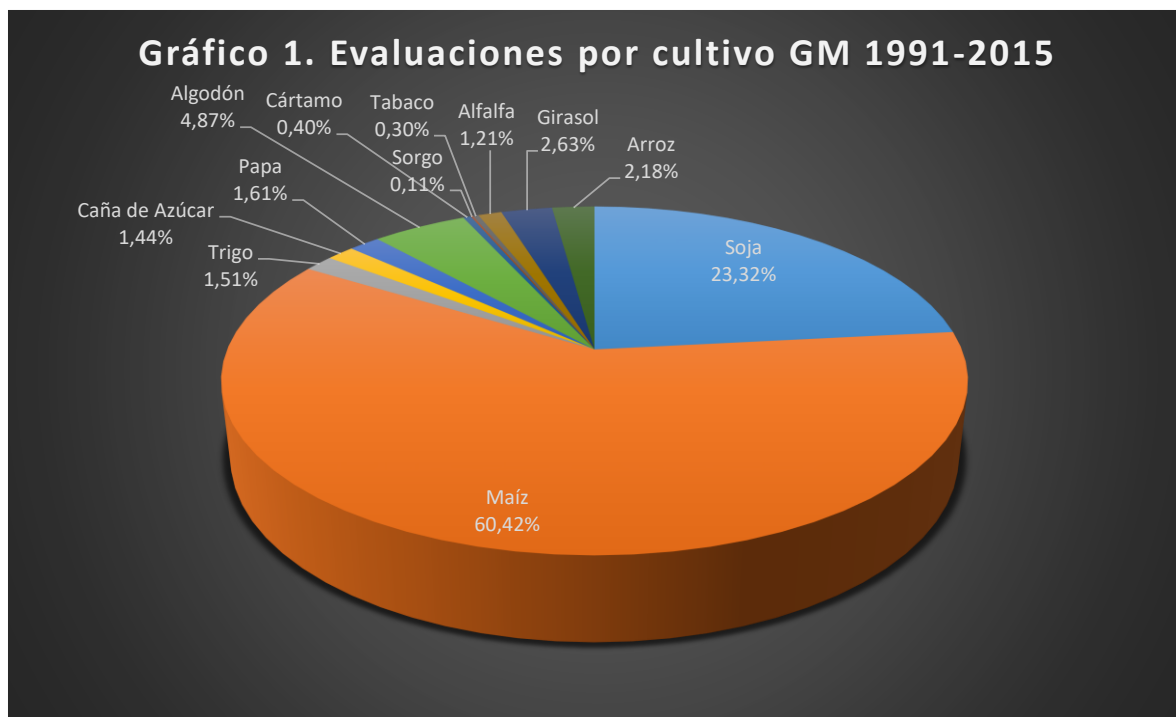
A pesar del avance de la superficie con cultivos transgénicos y de su potencial, la mayoría de los eventos comerciales corresponden únicamente a tres cultivos y a dos propiedades que son la tolerancia a herbicidas y la resistencia a insecto, ambas limitadas, exclusivamente, a la mejora de los procesos productivos, que termina promoviendo un sesgo hacia determinados modos de producción y paquetes tecnológicos, afectando, así, el desarrollo tecnológico. Esta falta de

diversidad de opciones es una señal de atraso tecnológico y, al mismo tiempo, de dependencia tecnológica. A continuación se abordan estos debates.

2.3.1.2.1. Argumentos sobre el problema del atraso tecnológico

Quienes consideran que existe un problema de atraso tecnológico, en general, cuestionan las deficiencias del marco regulatorio para resolver el pago de la innovación a las empresas productoras o adaptadoras de la tecnología. El argumento central de esta discusión sería que la falta de pago por la propiedad desincentivaría a las empresas para generar nuevas innovaciones. Entre otros especialistas, Gallacher (2015), Rapela (2011) y Trigo (2016) justifican la necesidad de pago de regalías a la industria semillera y a los obtentores y, además señalan la necesidad de resolver irregularidades que se generan por las imprecisiones del marco jurídico que aumentan, de esta forma, las condiciones de incertidumbre para la inversión.

Este argumento se puede corroborar a partir de la evidencia estadística. En el gráfico 1 se observa que entre 1991 y 2015 el 60,42 % de las evaluaciones solicitadas corresponden a maíz transgénico, mientras que sólo un 20,43% corresponden a soja.



Fuente: Secretaría de Agroindustria – Dirección de Biotecnología

Esta considerable diferencia se debe a las características de la tecnología y su factibilidad para el comercio ilegal. Como el maíz sembrado generalmente es híbrido, los productores se ven obligados a comprar anualmente la semilla y deben pagar por la tecnología. En cambio la semilla de soja, puede ser resembrada y obtenerse, así, una variedad de características genéticamente similares a los progenitores. Algunos plantean que el problema no radicaría en el derecho del agricultor al uso propio, reglamentado por la legislación argentina, sino en el comercio ilegal de semillas. Otros, en cambio, consideran que sería necesario rever el derecho del agricultor y adherir al Acta UPOV 91, siendo este uno de los ejes centrales de la discusión sobre la reformulación de la ley de semillas.

2.3.1.2.2. Argumentos sobre los riesgos de la dependencia tecnológica

Quienes plantean que existe un problema de dependencia tecnológica denuncian los riesgos por la fuerte concentración de la industria semillera a nivel mundial. Este cuestionamiento,

inicialmente promovido por los grupos ambientalistas, actualmente es objeto de preocupación y de intervención por parte de los gobiernos de países de la Unión Europea y de Estados Unidos. A partir de algunas investigaciones realizadas por funcionarios de estos países se señalan dos riesgos por la falta de competencia en el mercado mundial de semillas que estarían vinculados con el aumento del precio de la semilla y con la disminución de la capacidad para generar nuevas innovaciones. Recomiendan, además, realizar un seguimiento permanente del mercado y profundizar las medidas de regulación de las fusiones y adquisiciones.

Una investigación de James MacDonald (2017) disponible en el *United States Department of Agriculture* (USDA) da cuenta de las fusiones y adquisiciones en el mercado mundial de semillas y agroquímicos. En 2017 seis empresas multinacionales conocidas como las *Big Six* dominaban la investigación y la producción mundial de semillas y productos químicos para el tratamiento de los cultivos: BASF y Bayer de Alemania, Dow Chemical, DuPont y Monsanto de Estados Unidos y la suiza Syngenta. La estrategia de mercado de estas empresas se basa en la combinación de los negocios de venta de semillas y agroquímicos. Actualmente también promueven una estrategia de compras y fusiones con otras firmas. En el cuadro 3 se observa la facturación en millones de dólares correspondientes a la venta de semillas, biotecnología y agroquímicos, así como también el socio propuesto para la fusión.

Cuadro 3. Mercado mundial de semillas y agroquímicos: las “Big Six”

Empresa	País	Ventas 2015	Ventas 2015	Socio propuesto para la fusión
		Semillas y biotecnología	Agroquímicos	
		(\$ millones)	(\$ millones)	
BASF	Alemania	Pequeño	6211	Ninguno
Bayer	Alemania	819	9548	Monsanto
Dow Chemical	Estados Unidos	1409	4977	DuPont
DuPont	Estados Unidos	6785	3013	Dow Chemical
Monsanto	Estados Unidos	10243	4758	Bayer
Syngenta	Suiza	2838	10005	ChemChina

Nota: BASF no separó los reportes de venta de semillas, ubicándolos en otras categorías.

Fuente: Mac Donald (2017). USDA, Economic Research Service con datos de Company Annual Reports.

Las cuatro principales empresas concentraban en el mercado estadounidense el 85% de las ventas de maíz, el 76% de soja y el 91% de algodón en 2015. En el cuadro 4 se observa la concentración del mercado mundial de semillas.

Cuadro 4. Participación en el mercado mundial de semillas y agroquímicos (2015)

Empresa	Agroquímicos	Semillas	Combinación
BASF	13%	0%	6%
Bayer	18%	3%	10%
Dow Chemical	10%	4%	7%
DuPont	6%	21%	14%
Monsanto	8%	26%	17%
Syngenta	20%	8%	14%

Fuente: USITC(2018). Orbis, USDA and the ETC Group.

Otro estudio realizado en Francia por investigadores del *Institut National de la Recherche Agronomique* (INRA) informa que las cuatro principales empresas representaban el 8% del mercado mundial en 1985, el 12% en 1996 y el 51% en 2016, cuando ocurrieron las principales fusiones y adquisiciones. En este año Bayer-Monsanto tenía el primer lugar, seguido por Dow-Dupont –ambas fusiones enfocadas en un 50% del negocio tanto a semillas como agroquímicos –, en tercer lugar ChemChina-Syngenta –principalmente agroquímicos- y en cuarto lugar BASF –exclusivamente agroquímicos- (Bonny 2017).

Mac Donald (2017) advierte por los riesgos de fusiones entre las *Big Six* que desde la última década venían adquiriendo otras empresas que comprometerían la capacidad de generación de innovaciones. Explica que existe una escala mínima a partir de la cual el negocio incentiva la innovación y por debajo de la cual la competencia no favorece el desarrollo tecnológico. También habría una escala máxima por encima de la cual la fusión con un competidor desincentivaría la investigación tecnológica. Cuando estas firmas pueden obtener ganancias sin la necesidad de competir con otras empresas pierden el incentivo para generar nuevas innovaciones.

En 2018 se realizó otro estudio sobre el tema por parte de la *United States International Trade Commission* (USITC) que también advierte riesgos por el aumento de la concentración del mercado mundial de semillas. Para ese entonces las *Big Six* habían pasado a ser las *Big Four*, dado que Bayer había adquirido Monsanto, ChemChina había comprado Syngenta y Dow se había fusionado con DuPont (USITC 2018).

La consecuencia inmediata de este proceso de fusiones es la concentración de la oferta mundial de semillas en unas pocas empresas multinacionales, aumentando así la dependencia de los sistemas productivos y de la oferta mundial de alimentos con respecto a los desarrollos tecnológicos de dichas firmas.

Otro riesgo que observa el citado informe del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (2017) es por el aumento de los precios de las semillas mejoradas y de los agroquímicos en un mercado oligopólico en el cual pocas empresas tienen una posición dominante. En este escenario se vería condicionada la capacidad de los estados nacionales para tomar decisiones vinculadas con regulaciones de los mercados nacionales de semillas y de agroquímicos, e incluso sobre cuestiones relativas a sobre la producción de alimentos, de manera tal que la concentración de esta industria dejaría de ser un problema exclusivamente económico para pasar a ser una cuestión de seguridad alimentaria.

Con respecto al mercado local de semillas, Trigo (2009) sostenía que la concentración del mercado internacional de semillas y agroquímicos se encontraba presente en las características de la industria nacional y por esta razón era necesario desarrollar marcos institucionales que regularan el comportamiento de dichas empresas en el ámbito local.

Si bien la producción de eventos GM está concentrada en las grandes corporaciones transnacionales, las empresas nacionales ocupan un lugar relevante en la comercialización de semillas transgénicas, entre ellas Nidera Argentina antes de ser comprada por Syngenta —y hoy

adquirida por ChemChina-, Bioceres y Don Mario semillas. En general son estas empresas las que realizan la adaptación local y desarrollan la nueva variedad a la cual incorporan la innovación genética producida por la multinacional a la cual pagan una licencia. Son también estas empresas nacionales las más perjudicadas por el comercio ilegal de semillas.

Este problema se acentúa debido al alto costo que tiene la generación de este tipo de innovaciones, al que se suma además el costo de la evaluación exigida por la CONABIA para la autorización del evento. El incentivo para el desarrollo tecnológico en el sector público, así como también la inversión en laboratorios nacionales de evaluación aumentarían las capacidades de generación de biotecnología por empresas nacionales públicas y privadas y contribuiría a disminuir los riesgos de dependencia tecnológica.

Adicionalmente, la comercialización de tecnologías limitadas a los procesos productivos plantea un sesgo hacia determinados modos de producción y paquetes tecnológicos, con impactos en la competitividad y el desarrollo tecnológico (Bertuch y Fernández 2015). Esta falta de diversidad de opciones tecnológicas es también una evidencia de atraso y de dependencia tecnológica.

La preocupación por el fenómeno de la concentración económica se extiende a diversos ámbitos académicos y gubernamentales en los Estados Unidos. Durante la gestión de Barak Obama el consejo asesor económico de la presidencia de los Estados Unidos publicó un informe en el cual se alertaba sobre este fenómeno y sus consecuencias para la economía. Entre otros aspectos señalan que afecta la competitividad y aumenta la desigualdad (*Council of economic adviser* 2016.). Por otro lado, un informe del equipo técnico de la OCDE propone distintas alternativas para resolver el problema (Furman 2018).

En este escenario mundial crece el fenómeno denominado *Land grabbing*, que implica la compra de grandes extensiones de tierras por parte de corporaciones multinacionales y también

por gobiernos de distintos países. En un estudio realizado para la FAO sobre el mercado de la tierra, Murmis y Murmis (2012) analizan la concentración y extranjerización de la tierra en la Argentina. Alertando sobre algunas limitantes metodológicas que no permiten dar “un acercamiento muy gráfico de lo que ocurre efectivamente en términos de la concentración y extranjerización en general... advierten que los procesos de acumulación se dan a través del aumento del tamaño de las empresas, de la concentración del capital, y no necesariamente a través del aumento en la propiedad de la tierra.” (2). De una muestra de 48 casos relevados, 19 eran establecimientos nacionales, 20 extranjeros y 9 casos mixtos. Según el tamaño, cerca del 40% tenían entre 10.000 a 50.000 ha, un 30% entre 50.000 a 200.000 ha y un 30% más de 200.000. Los dos establecimientos mayores pertenecían a propietarios de tierras patagónicas, uno de más de un millón de hectáreas y otro de cerca del millón.

En parte explican las limitaciones de su relevamiento por la irregularidad de los registros y catastros de la propiedad en varias provincias y por la falta de estadísticas censales desde 2002. De todas formas realizaron un cálculo estimativo sobre el porcentaje de tierras en manos de grandes empresas extranjeras en el país a partir de distintos estudios periodísticos entre 2004 y 2010. De este relevamiento sostienen que el porcentaje de tierras en manos de empresas extranjeras era de 3,85% de la superficie agrícola y correspondía a 22 empresas. Las empresas mixtas propiedad de extranjeros y argentinos representaban el 1,23% y correspondía a 7 empresas. Agregan además que entre 2004 y 2010 hubo un aumento porcentual de 6,33% en empresas extranjeras, de 1,42% en las grandes empresas nacionales y, un considerable aumento de 132,87% en el grupo de las grandes empresas mixtas que combinan propiedad nacional y extranjera (27 y 28). Estos valores mostrarían una tendencia creciente de la gran propiedad extranjera y sobre todo mixta, en comparación con la gran propiedad nacional.⁴⁰

⁴⁰ No identificaron compras de tierras por Estados extranjeros, aunque sí gestiones de algunos países -China, Corea del Sur, Qatar y Arabia Saudita- que finalmente fueron rechazadas.

Los autores advirtieron, además, por las debilidades del marco normativo para resolver cuestiones vinculadas a este fenómeno de creciente importancia mundial. Reconocían que, al menos hasta 2011, había un escaso porcentaje de tierras en manos de extranjeros. No obstante, consideraban que algunos problemas podrían surgir por la variedad de legislación en el país dado que las provincias pueden establecer normas locales, así como también la falta de una ley nacional que limite la propiedad extranjera de la tierra.⁴¹ Concluyen sobre la necesidad de que el Estado establezca leyes que normen los aspectos determinantes de estos procesos. Posteriormente a este estudio se aprobó la Ley Nacional N° 26.737 Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales el 22 de diciembre de 2011, modificada en 2016.

2.3.2. Conflictividad por los impactos en la seguridad alimentaria y el medio ambiente

2.3.2.1. Objetivos de Desarrollo Sostenible, seguridad alimentaria, biodiversidad y desarrollo agrícola sostenible

El concepto de Seguridad Alimentaria surge en la década del 70, basado en la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. En los años 80 se añadió la idea de la capacidad de acceso económico y físico a los alimentos. Y en la década del 90 se llegó al concepto actual que, a los anteriores, incorpora la inocuidad del alimento, las preferencias culturales y, además, reafirma la Seguridad Alimentaria como derecho humano. En la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada en 1996 por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se concluye que la Seguridad Alimentaria a nivel

⁴¹ Una excepción es la adjudicación de tierras fiscales en zonas de frontera a ciudadanos del país limítrofe a la zona de adjudicación.

de individuo, hogar, nación y global se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana (FAO 2006).

En el marco de los acuerdos internacionales más recientes se acordaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁴² que reconocen el papel central y las interrelaciones entre la seguridad alimentaria, la biodiversidad y el desarrollo agrícola sostenible (FAO 2018). El concepto de agricultura sostenible está contemplado en varios ODS: erradicación del hambre y el fomento de la agricultura sostenible; uso sostenible de los recursos marinos y oceánicos; protección del uso sostenible de los ecosistemas terrestres; fin de la desertificación y la pérdida de biodiversidad.

El acuerdo para lograr estos objetivos se plantea en un escenario mundial en el cual el crecimiento poblacional y el aumento de la producción agrícola ejercen una creciente presión sobre el medio ambiente. De acuerdo con información relevada y publicada por la FAO (2018) anualmente se pierde o desperdicia aproximadamente un tercio de los alimentos producidos en el mundo para consumo humano, mientras que alrededor de 815 millones de personas se hallan en situación de desnutrición. En América Latina y el Caribe se estima que 50 millones de personas sufren hambre, cifra que representa aproximadamente el 9% de su población. El crecimiento de la población mundial, que se estima llegará a los 10000 millones de personas en

⁴² Los ODS se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro en 2012. Su propósito fue crear un conjunto de objetivos mundiales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos con que se enfrenta el mundo. Los ODS sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con los que se emprendió en 2000 una iniciativa mundial para resolver los problemas de la pobreza. Los ODM eran objetivos medibles acordados universalmente para hacer frente a la pobreza extrema y el hambre, prevenir las enfermedades mortales y ampliar la enseñanza primaria a todos los niños, entre otras prioridades del desarrollo. Consultado: 15 de julio de 2018. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>

2050, está impulsado por el crecimiento en los países en desarrollo y marcado por el desplazamiento poblacional hacia los núcleos urbanos.

La producción agrícola ha crecido con un promedio entre 2 y el 4% anual en los últimos 50 años, fundamentalmente a partir del aumento de la eficiencia de los procesos productivos, dado que la superficie de tierra cultivada sólo ha aumentado el 1% anual. Paralelamente, se ha producido una pérdida de la biodiversidad. Como resultado, ocho especies de cultivo proporcionan el 53% del consumo diario medio de calorías y 5 especies animales aportan el 31% del consumo diario medio de proteínas. Se ha extinguido el 7% razas de ganado, el 24% se halla en peligro de extinción y el 59% se considera en situación de riesgo. Además la tercera parte de los suelos del mundo está degradado afectándose, así, su potencial productivo.

La erosión genética reduce la capacidad de adaptar el sistema alimentario mundial a retos como el crecimiento de la población, las nuevas enfermedades y el cambio climático. En muchos casos los marcos normativos desfavorecen a los sistemas de producción tradicionales, que suelen albergar especies y razas de ganado adaptadas, fomentando así la erosión genética.

La conflictividad en relación a los transgénicos y la seguridad alimentaria atraviesa distintas dimensiones y adquiere, al igual que en los casos anteriores, varias y confusas argumentaciones. A continuación se analizan algunos de estos debates que trascienden las controversias entre actores privados, e involucran a actores económicos, políticos y sociales, entre ellos, consumidores, autoridades gubernamentales, científicos, grupos ambientalistas y organismos internacionales tales como ONU, FAO, OMS y OMC.

2.3.2.2. Conflictividad respecto a la inocuidad y la calidad de los alimentos

Paralelamente al incremento de la superficie mundial de cultivos transgénicos, ha aumentado la preocupación de los consumidores por los alimentos GM. En muchos países está prohibida la producción de cultivos transgénicos. Es el caso de la mayoría de los países de la Unión Europea. En 2014 de acuerdo con información de ISAA cinco países habían autorizado la siembra de este tipo de cultivo, entre ellos España y Portugal. En esta región está estrictamente regulada la comercialización de alimentos mediante el etiquetado obligatorio y en los casos en los cuales está autorizado tiene un umbral de tolerancia muy bajo,

Las regulaciones para alimentos transgénicos se basan, en estos casos, en las recomendaciones del Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología firmado en 2000 y vigente desde 2003.

Este protocolo que fue ratificado por 164 países - entre las excepciones figuran Estados Unidos, Canadá y la Argentina-, sostiene el principio precautorio, ya planteado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. De acuerdo con este principio, "con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". Es decir, en los casos en que puedan existir motivos de duda sobre los impactos de la tecnología, propone a los Estados tomar las medidas para preservar el medio ambiente. La falta de evidencia científica, además, no puede ser considerada excusa para no imponer acciones precautorias, dado que la certeza científica históricamente ha variado acompañando los avances de la ciencia.

En algunos países no se ha prohibido la producción y el consumo de transgénicos pero se ha recurrido a restricciones como el etiquetado de alimentos. En sus inicios esta medida fue muy

controvertida e incluso la OMC llegó a imponer represalias por considerarla una barrera paraarancelaria. A partir de 2011 esta situación se modificó debido a que el *Codex Alimentarius* producido en conjunto por la FAO y la OMS incluyó la alternativa de etiquetado de alimentos transgénicos, restringiendo, así, el espacio de acción de la OMC.

Cada vez más naciones recurren a este sistema, entre ellos, Japón, Corea, China, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Perú y los países de la Unión Europea. Estados Unidos, hasta hace poco reticente en implementar esta medida, aprobó en 2016 la Ley Federal del etiquetado transgénico. En Uruguay a partir de 2008 se autorizó el etiquetado voluntario como mecanismo de información al consumidor. En 2018 las autoridades de la ciudad de Montevideo establecieron el etiquetado obligatorio para esta ciudad.

En la Argentina no hay un sistema de etiquetado en el ámbito nacional y las garantías para el consumo de alimentos transgénicos están basadas en la evaluación de impacto que establece la CONABIA. Por otra parte, al adoptar la política de espejo con la Unión Europea y otros países las autorizaciones se limitan a aquellos productos ya aprobados por los países más exigentes para minimizar los riesgos en la comercialización internacional.

2.3.2.3. Conflictividad por la destrucción de la biodiversidad

De acuerdo con un estudio sobre la biodiversidad elaborado por la FAO (2018) en la actualidad el principal desafío mundial consiste en lograr el modo de aumentar la producción para satisfacer la creciente demanda de alimentos, piensos y bioenergía, conservando al mismo tiempo la biodiversidad y reduciendo la presión sobre los recursos naturales y los ecosistemas. Se plantea, además, que existe una estrecha relación entre sustentabilidad ambiental, biodiversidad, seguridad alimentaria y solución a los problemas de la pobreza.

La biodiversidad entendida como la suma de todos los ecosistemas, especies y diversidad genética de tipo terrestre, marino y acuático incluye la variabilidad dentro de los organismos vivos y entre ellos, así como los complejos ecológicos de los que forman parte. Se diferencian tres niveles: la diversidad de especies, la diversidad ecosistémica que refiere a los diversos hábitats y la diversidad genética que corresponde a la variedad de genes en y entre especies contenida en plantas, animales, hongos y microorganismos.

Los recursos naturales en que se basa la vida humana están siendo afectados por el crecimiento demográfico, las prácticas insostenibles en la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y acuicultura, así como también por los impactos de otros sistemas productivos como la industria y la minería, junto con los procesos de urbanización. En este escenario se acentúan los conflictos y en varios países cada vez son más las personas que se marchan en busca de una vida mejor (FAO 2018).

La expansión de la superficie, así como también la intensificación agrícola y ganadera tienen efectos sobre la biodiversidad ecosistémica. Un informe de REDAF (2013) identifica la deforestación y la eliminación del bosque nativo como principales causas de conflictos ambientales en la región de Chaco argentino.

Con respecto a los cultivos transgénicos, la concentración de la innovación en pocas empresas y en un número reducido de eventos genéticos aumenta los riesgos de pérdida de la biodiversidad genética dado que se favorece el uso de algunos paquetes tecnológicos sobre otros. En el caso de las plantas alógamas como el maíz, se suma el riesgo de contaminación por polinización cruzada, en los casos de eventos transgénicos resistentes a insectos potenciales efectos sobre insectos benéficos (Galperín et ál. 2005). En la Argentina los estudios de impactos ambientales de los transgénicos son regulados a través de la evaluación que realiza la CONABIA.

Sobre estos aspectos en el informe elaborado por los ex Secretarios de Agricultura Lucio Reca, Marcelo Regúnaga, Jesús Leguiza y Rafael Delpech se señala que “la producción agropecuaria constituye una alteración de los sistemas naturales, con consecuencias en la capacidad de regulación y equilibrio ecológico. Ejemplo de esto son las deforestaciones en una importante área del país de suelos lábiles como San Luis, Córdoba, Chaco, Santiago del Estero y Salta, entre otras provincias, y la expansión del área agrícola en la zona pampeana, que ha desplazado a la ganadería de las tierras cultivables y dejado de lado las rotaciones agrícola–ganaderas como reconstituyentes de la estructura y fertilidad de los suelos. Este proceso de expansión de la frontera agrícola y la sustitución de la ganadería por la agricultura está impulsado por la diferencia de rentabilidad entre ambas actividades... El principal activo del sector son, sin duda, los recursos naturales agrícolas. Su conservación a través de sistemas de producción agropecuaria adecuados debe ser el objetivo estratégico en la política sectorial. La creación de un Marco Federal de políticas de conservación de suelos y aguas es un deber pendiente de la Nación.” (Reca et ál. 2011, 22 y 23).

2.3.2.4. Conflictos por la contaminación del medio ambiente por agroquímicos

Los agroquímicos –herbicidas, insecticidas, fungicidas, fertilizantes químicos, entre otros- son motivo de varios conflictos ambientales, algunos de ellos debido a la asociación con cultivos GM, particularmente, en los casos de eventos tolerantes a herbicidas.

A diferencia de los transgénicos, en el caso de los agroquímicos hay suficiente evidencia científica sobre sus efectos nocivos para la salud y sobre el riesgo de contaminación de suelos y aguas que aumentan si no se toman precauciones para su aplicación. Estos productos están sujetos a distintos tipos de análisis por parte de la autoridad pública previo a su autorización para la comercialización y utilización, además de regulaciones para su aplicación. En un

contexto de creciente presión internacional han ido en aumento las prohibiciones de productos en los distintos países, impulsando a las empresas productoras a desarrollar sustancias de menor toxicidad que igualmente no están exentas de riesgos. Los productos están sujetos a protocolos que establecen restricciones respecto a las distancias de aplicación, prohibición de fumigar en determinados espacios, normas de seguridad para la protección de los aplicadores y para el manejo de los envases, etc. La normativa argentina se fue actualizando, pero hay aún un déficit en cuanto a la efectividad de los controles, la capacitación de los aplicadores, la difusión de buenas prácticas agrícolas, entre otras cuestiones. Las prohibiciones de productos en otros países condicionó la reglamentación nacional, en parte para disminuir los riesgos que implicaría para el comercio internacional. Algunas limitaciones se presentan por superposiciones normativas jurisdiccionales, la falta de homogenización de reglamentos de aplicación y una de las cuestiones más polémicas son los controles insuficientes de las aplicaciones que en muchos casos generan contaminación y perjuicios a la salud de los pobladores rurales que acentuaron los conflictos por las fumigaciones y la falta de control de las aplicaciones. Sobre todo estos problemas motivaron demandas por parte de las comunidades rurales y los grupos ambientalistas locales (Rully 2009). Adicionalmente, se ha incrementado la resistencia de las malezas al glifosato, siendo necesario aplicar herbicidas de mayor toxicidad y persistencia como Atrazina y Paraquat, factor que aumenta los riesgos de contaminación ambiental.

En los casos de eventos transgénicos resistentes a insectos, el efecto contaminante se logra mitigar en la medida que su uso permite disminuir la aplicación de insecticidas y fungicidas. Como solución a los problemas de contaminación, la estrategia usualmente aplicada es fomentar prácticas ambientalmente más conservacionistas, destinando más recursos para la investigación sobre modos alternativos de control de plagas y enfermedades que permitan disminuir la presión de agroquímicos sobre los ecosistemas.

2.3.2.5. Controversias en torno al desarrollo tecnológico y la sustentabilidad ambiental

Los impactos de la aplicación de tecnologías sobre el medio ambiente plantean varias polémicas. Como se ha visto en párrafos anteriores, existen diferentes sinergias entre las tecnologías que le otorgan mayor complejidad al análisis de sus impactos, estrechamente asociado además con las características de las tecnologías, como se discutió en el apartado previo. De ahí que resulta difícil atribuir los cambios en los sistemas y las estructuras productivas a una sola tecnología o incluso al uso de un único paquete tecnológico, como sugieren algunos autores (Gras y Hernández 2009). Este tipo de mirada reduccionista que sostienen algunos autores no contempla que existen otros factores del contexto económico y político que también inciden en la generación y adopción de las tecnologías, entre ellos, los impactos de las políticas. De ahí la importancia de aplicar explicaciones multicausales para analizar los impactos ambientales del uso de determinadas tecnologías.

A pesar de que se generan algunos sesgos que favorecen el uso de determinadas innovaciones, es necesario considerar que la implementación de algunos paquetes tecnológicos tiene variaciones en sus componentes dependientes de factores tales como los sistemas productivos, los ecosistemas, el acceso y la disponibilidad de financiamiento del productor, entre otros aspectos que es necesario considerar. Fenómenos como la intensificación agrícola no se puede atribuir exclusivamente al uso de transgénicos (Adámoli et ál 2009). Si bien provocan una fuerte presión sobre suelos y aguas, sus efectos pueden mitigarse con la incorporación de prácticas conservacionistas tales como las rotaciones, la siembra directa, el uso de fertilizantes orgánicos que mejora la composición química y la estructura del suelo, la aplicación de agroquímicos menos tóxicos, el uso de formas alternativas de control de plagas, enfermedades y malezas, el reciclado de subproductos y de desechos para la producción de energía y la mejora de la estructura edáfica, entre otros desarrollos tecnológicos tendientes a favorecer la sustentabilidad ambiental. Desde las políticas también se pueden promover medidas de capacitación,

regulación, control y evaluación de impactos que permitan disminuir la contaminación, la degradación de suelos y otros problemas ambientales.

Las condiciones desfavorables del contexto económico acentuadas en algunos casos por las políticas públicas, han promovido el monocultivo de soja por su paquete tecnológico de menor costo y mejores resultados económicos en determinadas condiciones. Todo monocultivo aumenta la degradación de los suelos afectando la fertilidad natural. El problema no es el cultivo de soja sino las condiciones que favorecen su monocultivo. Al aumentar la tasa de extracción de algunos nutrientes sobre otros se genera un desbalance químico en el suelo que no siempre se puede solucionar a través de la incorporación de fertilizantes. Por eso es conveniente aplicar sistemas de rotaciones de cultivos y otras prácticas conservacionistas.

2.4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE REGULACIÓN DE TRANSGÉNICOS Y CONFLICTIVIDAD

En conclusión, la regulación de cultivos transgénicos permitió resolver algunos conflictos vinculados principalmente con los impactos sobre el medio ambiente y la salud, y también con impactos económicos asociados al comercio internacional de granos. Para esto se creó una estructura organizacional en la órbita de la cartera de agricultura y se establecieron procedimientos de evaluación con el objetivo de mitigar los posibles riesgos por el uso de esta innovación. Con el fin de evitar problemas en el comercio internacional de alimentos transgénicos se implementó además una política de espejo con la Unión Europea y, posteriormente, con otros países, de manera que sólo se autorizan eventos previamente autorizados por esos países.

La estrategia de integrar formalmente a representantes de los actores no estatales, además de protocolos de evaluación que incluyen las diferentes dimensiones de impactos ha minimizado los riesgos de conflictividad, no trascendiendo demasiado los conflictos de intereses debido a las organizaciones participantes, autorizaciones, etc., que suelen resolverse en el ámbito institucional. Más allá de los procedimientos, existen diversas polémicas con respecto a la expansión de transgénicos en la agricultura y sus impactos. Además, tampoco se plantean superposiciones con otras agencias estatales en materia de regulación, favoreciendo la estabilidad y continuidad de la estructura organizacional y de las principales líneas de acción, con cambios menores entre las gestiones presidenciales y ministeriales.

En cambio la regulación de la propiedad y otras medidas que pueden afectar la distribución de la renta en la cadena agroindustrial son motivo de conflictividad y plantean continuas dificultades para modificar la legislación vigente. En un contexto en el cual el mercado mundial de semillas está cada vez más concentrado y se incrementan las asimetrías de poder entre las partes, las controversias, por lo general, involucran a los productores agropecuarios argentinos y a las grandes empresas multinacionales, ocasionalmente apoyadas por otros estados nacionales. El estado argentino, por lo general, con un rol mediador, también ha intervenido como parte en los casos en los cuales la controversia llegó al terreno internacional.

Otros conflictos debidos a los impactos de los transgénicos en la seguridad alimentaria y en el medio ambiente involucran a la comunidad internacional y se asocian, entre otros aspectos, a problemas vinculados a la inocuidad y la calidad de los alimentos, a los riesgos de destrucción de la biodiversidad, a la contaminación del medio ambiente por agroquímicos.

CAPITULO 3. POLÍTICAS COMERCIALES Y CONFLICTOS AGRARIOS

En este capítulo se analiza la relación entre políticas comerciales y conflictos agrarios entre 1990 y 2015, así como también los modos en que incidieron las variaciones del contexto económico nacional e internacional, las estrategias de desarrollo aplicadas por los diferentes gobiernos y los cambios en la institucionalidad agropecuaria.

La estrategia de desarrollo que implementó en los primeros años de la década del noventa el gobierno de Carlos Menem basada en la reforma del estado, la apertura y desregulación de la economía y las privatizaciones profundizó el proceso de desestructuración de la matriz estado céntrica y alteró la modalidad vigente de relacionamiento entre el estado y la sociedad. Específicamente para el sector agropecuario el aumento de la competencia por la apertura económica, la desregulación del comercio fue acompañada por cambios organizacionales materializados en la disolución de organismos que implicó la pérdida de mecanismos de apoyo para una gran cantidad de productores que no pudieron reconvertirse productivamente, muchos de ellos fueron protagonistas de los conflictos agrarios ocurridos en esa década.

En los primeros años de la década siguiente con un nuevo contexto económico, los gobiernos de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner aplicaron medidas que inicialmente incentivaron mejoras en la producción agropecuaria. A partir de 2005 cambió la orientación política con la aplicación, entre otros aspectos, de mayores restricciones al comercio agropecuario ante la imposibilidad de controlar el aumento general de los precios. Estas medidas, que se inscriben en una estrategia de desarrollo que apuntaba a una mayor intervención del estado en la economía y que se apoyaron en algunas modificaciones de la institucionalidad agropecuaria, impactaron diferencialmente en los márgenes económicos, afectando a algunas actividades como la producción de carne vacuna y de trigo. Los primeros conflictos agrarios de relevancia en esta etapa fueron los paros ganaderos que ocurrieron en 2006 con motivo de la intervención de los

mercados de ganado y carne. Posteriormente, durante el conflicto agrario de en 2008 también tuvieron un rol preponderante las cuestiones comerciales.

3.1. ESTRATEGIA DE DESARROLLO, REFORMA DEL ESTADO Y DESREGULACIÓN COMERCIAL EN LA DÉCADA DE 1990

3.1.1. Contexto económico y estrategia de desarrollo (1990 y 2001)

La década del noventa se inició con una crisis económica por la hiperinflación y finalizó con otra por el fin de la convertibilidad, ambas con importantes consecuencias políticas y sociales. En 1989 por las dificultades del gobierno para controlar la inflación y sus efectos, Raúl Alfonsín no pudo terminar su mandato entregando la presidencia a Carlos Menem unos meses antes. En los primeros años su sucesor tampoco tuvo éxito, por ese motivo impulsó por iniciativa del ministro Cavallo una reforma del estado basada en los principios de desregulación del comercio, apertura económica y privatización de las empresas estatales, propuestos por el Consenso de Washington. Paralelamente, con el objetivo de controlar la inflación implementó el plan de convertibilidad que establecía por ley un tipo de cambio fijo entre el peso argentino y el dólar estadounidense y que estuvo vigente hasta 2001.

En los primeros años se logró disminuir y controlar la inflación, pero a mediados de la década la sobrevaluación del peso acentuó la debilidad de la competitividad externa, ante un escenario internacional que a partir de las sucesivas crisis económicas en México, el sudeste asiático y Brasil se caracterizaba por un menor crecimiento económico, encarecimiento del crédito, disminución de la inversión financiera en los mercados en desarrollo y caída en la demanda de bienes (Acuña 1995).

Justificada por el objetivo de mejorar la eficiencia en los procedimientos y el uso de recursos, la desregulación económica logró la dinamización de los sectores exportadores, pero afectó a los sectores productivos orientados al mercado interno, repercutiendo negativamente en el mercado de trabajo con una tasa de desempleo que llegó a los dos dígitos y un considerable aumento del empleo informal (Acuña y Smith 2007; Bresser Pereira 2007).⁴³ La modernización económica fue selectiva, profundizó la concentración económica y la extranjerización, y acentuó el crecimiento de la pobreza y la indigencia que alcanzaron a amplios sectores de la población (Oszlak (2000).

En 2001 la convertibilidad finalizó con otra crisis económica que impidió la finalización del mandato presidencial de Fernando De la Rúa. El ex ministro de economía atribuye el fracaso del plan de convertibilidad a dificultades para implementar ajustes por cuestiones políticas (Cavallo 2018), mientras que otros autores señalan problemas del modelo económico sumadas a debilidades institucionales (Resico 2003) y errores estratégicos que exacerbaron algunos de los problemas mencionados (Gerchunoff y Llach 2018).

El gobierno justificó las medidas de reforma del estado y de desregulación económica en la mejora de la eficiencia y el aseguramiento de una más justa y equitativa distribución del ingreso. Sin embargo, Acuña (1995) y Gerchunoff y Llach (2017) consideran que la prioridad fue el ahorro fiscal, en particular las decisiones de disolución de organismos.

Por otro lado, la desregulación mejoró la competitividad de las empresas y posibilitó el desarrollo productivo en los noventa que continuó hasta la actualidad (Regúnaga et ál. 2015; Obschatko et ál. 1994). Contribuyeron a este proceso las mejores condiciones para la comercialización por la reactivación de los mercados internacionales y por los incentivos para la exportación a nivel nacional (Bisang 2007).

⁴³ La tasa de desempleo llegó a 17,5% en 1995.

Sin embargo, la modernización no incluyó a una gran parte de los productores. “La ausencia de políticas públicas articuladoras de las relaciones entre los distintos actores, configuró un escenario poco orientado a propender la equidad entre los actores. El estado no protegió a los sectores perjudicados por los efectos del abandono de la matriz estado-céntrica y las políticas de liberalización y desregulación implementadas” (Oszlak 2005, 14).

3.1.2. La reforma del estado y sus efectos en la institucionalidad agropecuaria

La mayoría de los autores que han investigado este tema coinciden en que la reforma del estado implementada a inicios de los noventa modificó drásticamente la institucionalidad agropecuaria, y tuvo diversos y variados impactos, entre ellos se debilitó la capacidad de la Secretaría de Agricultura para generar políticas agrarias. Estos problemas continuaron vigentes durante los primeros años de la década siguiente, revirtiéndose la situación recién en 2009 con la creación del Ministerio de Agricultura.

Con la aplicación del decreto de desregulación económica de 1991 se modificó la institucionalidad agropecuaria suprimiendo organismos y atribuciones, especialmente en las áreas de comercialización (Oszlak 2005). Estas reformas fueron heterogéneas, poco consistentes y, en general, procesos residuales de las reformas de la economía (Piñeiro et ál. 1999). Por otro lado, la reducción y reestructuración del aparato estatal no fueron acompañadas por mejoras ni en la eficacia, ni en la eficiencia, ni en la descentralización, ni en las capacidades de articulación social del Estado. La SAGPyA quedó acotada a una estructura centralizada con una débil presencia regional, a excepción de los organismos descentralizados, como el INTA y el SENASA. (Lattuada et ál 2012). El ajuste de los recursos financieros, técnicos y organizacionales acotó las políticas agropecuarias a su mínima expresión, quedando sobre todo relegadas a la formulación de políticas sectoriales (Lattuada y Nogueira 2011).

Se plantearon reestructuraciones organizativas que implicaban la creación de nuevas áreas y la disolución de otras relevantes, como Recursos Naturales y Planificación y evaluación de políticas agropecuarias. A pesar de su relevancia para diagnosticar y proyectar acciones, esta última repartición no se volvió a crear.⁴⁴ No obstante, constituyeron una excepción las políticas para el desarrollo y la investigación biotecnológica dependientes de la cartera agrícola, con la creación de un marco organizacional para la regulación de transgénicos y, de acuerdo con Regúnaga (2011) un mayor presupuesto para investigación de ese tema en el INTA.⁴⁵

La reforma afectó aún más la deteriorada coordinación interinstitucional. Las definiciones relativas a impuestos, créditos subsidiados y otros beneficios económicos para los grupos más afectados por el cambio de las reglas de juego continuaron siendo competencia de otras agencias del Ministerio de Economía, práctica usualmente efectuada sin la coordinación con los equipos técnicos de la cartera agrícola, lo que dificultó la implementación de medidas de apoyo para los productores.

Con una perspectiva actualmente crítica del plan de convertibilidad y las medidas de la desregulación económica, el ex Secretario de Agricultura Felipe Solá (2018) sostiene que los principales objetivos de su gestión fueron la modernización productiva y la contención de los productores que no podían afrontarla, implementando programas como Cambio Rural, Prohuerta y el Programa Social Agropecuario.

Quien fuera titular de agricultura durante el gobierno de Carlos Menem responsabiliza al Ministro Cavallo, con quien tenía importantes diferencias con respecto a las políticas para el

⁴⁴ Decretos 742/91, 2273/92 y 1940/08.

⁴⁵ La reducción presupuestal también alcanzó al relevamiento y la publicación de las estadísticas agropecuarias, con el desvío de los recursos destinados a la realización del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 1998 durante la gestión del Ministro Roque Fernández, rompiendo así con la periodicidad decenal (Barsky y Gelman 2009). El Censo Agropecuario correspondiente a 1998 se realizó en 2002 durante la presidencia de Eduardo Duhalde. Años después a raíz de la pérdida de legitimidad de las estadísticas generadas por la intervención del INDEC se afectó la realización del Censo Agropecuario de 2008 (Barsky 2011).

sector agropecuario, por las dificultades institucionales para ayudar a los productores y resolver los problemas de endeudamiento, a través de la suspensión de ejecuciones por deudas con el Banco Nación.

Solá señala que Cavallo tenía amplias potestades para manejar la gestión económica, ejerciendo un fuerte control de las distintas áreas de la economía, entre ellas las productivas. En su caso particular, el ex secretario de agricultura atribuye al mayor poder político logrado por su elección como Diputado Nacional en 1991, el fortalecimiento de su capacidad de negociación con el ex ministro (Solá 2018).

Aunque reconoce aspectos positivos de la gestión económica, cuestiona la visión liberal del ex ministro que consideraba necesarios los costos sociales. Cavallo (2018), por su parte, también confirma esta visión que respaldó las decisiones económicas durante su gestión ministerial.

Marcelo Regúnaga⁴⁶, también ex secretario de agricultura durante la gestión de Cavallo en economía, opina que contó con capacidades para definir e implementar políticas sectoriales, aunque reconoce que existían dificultades para coordinar con otros organismos medidas de ayuda económica y resolver problemas financieros.

El diagnóstico elaborado por el gobierno electo en 1999 indicaba como principales falencias en el ámbito de la SAGPyA: a) inexistencia de una conducción que defina la política agropecuaria en su interrelación con los organismos descentralizados; b) asistencia desarticulada a pequeños productores incompatible con los requerimientos de las producciones específicas -lechería, horticultura, etc.- que requieren de programas específicos de promoción; c) prioridad de la atención a la coyuntura frente a la planificación y el largo plazo; d) escasa injerencia de la SAGPyA en las decisiones de política nacional. En relación a los recursos humanos se destacaban situaciones de arbitrariedad en la designación de las funciones, la existencia de

⁴⁶ Entrevista a Marcelo Regúnaga, agosto 2017.

sectores vacíos de contenido formal, funcionarios que prestaban servicios en otras dependencias, así como también personal administrativo y técnico desaprovechado (Lattuada y Nogueira 2011).

Sin embargo, durante el gobierno de De la Rúa no sólo no se revirtieron estos problemas sino que se profundizaron. En el marco del ajuste fiscal se redujo aún más el ya acotado presupuesto del INTA, de los programas de la SAGPyA, en particular de desarrollo rural y del SENASA, que está a cargo del control de la sanidad vegetal y animal. El desfinanciamiento impactó en el deterioro de los servicios, facilitando, por la disminución de capacidades del SENASA, el resurgimiento de la aftosa.

A principios de la década el INTA había perdido su autarquía financiera teniendo una significativa reducción de presupuesto y de personal que comprometió el cumplimiento de los objetivos institucionales, incluso tuvo que recurrir al endeudamiento externo para el mantenimiento de las actividades e incluso para la contratación de personal. Esta situación se revirtió en 2002 con el restablecimiento de la autarquía (Oszlak 2005).

Algunas medidas de ajuste se aplicaron de manera caótica como ocurrió con la disolución del INASE mediante el decreto 1104/2000, un organismo que se autofinanciaba con las multas aplicadas a los productores que incumplían la reglamentación.⁴⁷ Se trata de un ente clave para la regulación del comercio de semillas y cultivares vegetales, por lo que su eliminación terminó comprometiendo los controles del estado sobre la producción y el uso de semillas (Barsky y Gelman 2009).

A estos factores se sumó la dependencia que continuó teniendo la Secretaría de Agricultura con respecto a los Ministerios de Economía o Producción, otro elemento que contribuyó a debilitar

⁴⁷ El decreto que disolvió el INASE fue derogado posteriormente por la Ley 25845 de 2003 aprobada durante la presidencia de Néstor Kirchner, que ratificó la vigencia del decreto 2817/91, retomando en consecuencia el Instituto Nacional de Semillas las funciones, misiones y estructuras originales.

aún más la institucionalidad agropecuaria en este período. Entre 1990 y 2009 continuó el habitual traspaso de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGPyA) entre los Ministerios de Economía y de Producción,⁴⁸ con una degradación a subsecretaría en 2001 que duró solo unos días acompañando el breve paso de Ricardo López Murphy en la dirección del Ministerio de Economía. En 2009 la secretaría fue nuevamente jerarquizada con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. En el cuadro 5 se presentan las denominaciones que tuvo la cartera de agricultura y los nombres y períodos en que se desempeñaron sus titulares desde 1990 a 2015.

Cuadro 5. Organización y dirección del área de Agricultura entre 1989 y 2015

Presidente	Titular Agricultura	Organismo	Desde	Hasta
Carlos Saúl Menem (1989-1995)	Felipe Solá	1°Sub/2°Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (1°Ministerio de Economía/2°Economía Obras y Serv.Publ)	mar-90	dic 1991
	Marcelo Regúnaga		mar-91	feb 1993
	Felipe Solá		feb 1993	dic-95
Carlos Saúl Menem (1995-1999)	Felipe Solá	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (Ministerio de Economía, Obras y Serv.Publ)	jul-95	ago 1998
	Gumersindo Alonso		ago-98	abr 1999
	Ricardo Novo		abr 1999	dic-99
Fernando de la Rúa (1999-2001)	Antonio Berhongaray	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (Ministerio de Economía)	dic-99	mar-01
	Marcelo Regúnaga		2001	2001
Adolfo Rodríguez Saa (2001)	Jesús Leguiza	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (Ministerio de Economía)	dic-01	dic-01
Eduardo Duhalde (2002-2003)	Miguel Paulón	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (Ministerio de la Producción)	2002	2002
	Rafael Delpech		2002	2002
	Haroldo Lebed		2002	2003
Néstor Kirchner (2003-2007)	Miguel Campos	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (Min Economía y Producción)	2003	2007
Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)	Javier de Urquiza	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (Min Economía y Producción)	dic 2007	jul-08
	Carlos Cheppi	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (Min Producción)	jul-08	2009
Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015)	Julián Domínguez	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	oct 2009	dic 2011
	Norberto Yauhar	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	dic-11	nov-13
	Carlos Casamiquela	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	nov-13	dic 2015

Los problemas se potenciaron con la dependencia de los responsables de agricultura con respecto a los ministros de economía o producción, factor que en varios casos, terminó

⁴⁸ Por el Decreto 355/2002 se creó el Ministerio de la Producción durante la presidencia de Eduardo Duhalde, que estuvo a cargo del área de agricultura hasta la presidencia de Néstor Kirchner en la cual, con la creación del Ministerio de Economía y Producción vuelve a estar bajo la órbita del ministro de economía. Y por el Decreto 2025 de 2008 se creó el Ministerio de Producción durante la presidencia de Cristina Kirchner que estuvo a cargo de la Secretaría de Agricultura hasta la creación del Ministerio de Agricultura en 2009.

condicionado su permanencia en el cargo. En el cuadro 5 se puede observar la frecuente rotación de los Secretarios de Agricultura, fenómeno que ocurrió durante todo el período estudiado y en la mayoría de las presidencias. Durante la presidencia de Carlos Menem, el ex secretario Gumersindo Alonso renunció a los pocos meses de iniciada su gestión por diferencias con el Ministro de Economía Roque Fernández durante los conflictos agrarios de 1999. Al año siguiente, Antonio Berhongaray, titular de agricultura durante la presidencia de De la Rúa, fue responsable de ocultar la aparición de la aftosa, y tuvo que dejar su cargo cuando se hizo público el problema. Rafael Delpech y Miguel Paulón, ambos ex secretarios de Eduardo Duhalde, también renunciaron por desacuerdos. Durante la presidencia de Néstor Kirchner, poco tiempo después de la renuncia del ministro de Economía Roberto Lavagna, dejó su cargo el secretario Miguel Campos en conflicto con Guillermo Moreno. Finalmente, en la presidencia de Cristina Fernández el ex Secretario Javier de Urquiza dejó su cargo por el conflicto agrario de 2008 y también su sucesor, Carlos Cheppi, ante las dificultades para resolver la conflictividad que continuaba en 2009. A fines de 2008 se creó el Ministerio de Producción y la Secretaría de Agricultura durante la gestión de Cheppi fue asignada al nuevo ministerio.⁴⁹

Varios secretarios de agricultura renunciaron por diferencias con los Ministros o con otros funcionarios, frecuentemente en medio de tensiones o conflictos entre el gobierno y el sector agropecuario que exponían el desacuerdo entre el secretario y el ministro por las medidas a aplicar, las posturas e intereses a defender y el curso de las negociaciones. Además, generalmente en las cuestiones de mayor conflictividad que están vinculadas con medidas de comercio agropecuario o con aumentos de las cargas impositivas, no suele tener injerencia el responsable de agricultura.

⁴⁹ Por el decreto 2025/08 se creó el Ministerio de Producción a cargo de Débora Giorgi.

3.1.3. La disolución de la Junta Nacional de Granos y de la Junta Nacional de Carnes

A través del decreto 2284/91 se establecieron un conjunto de medidas que modificaron los modos de intervención del estado en la economía. Con la desregulación económica varias funciones que estaban a cargo del estado sobre el comercio interior y exterior de bienes, servicios y capitales desaparecieron o pasaron al sector privado. Fue justificado por varios objetivos que abarcaban la necesidad de dar solución a la crisis, estabilizar la economía, mejorar la eficiencia, asegurar una más justa y equitativa distribución del ingreso y garantizar la libertad económica.⁵⁰

La eliminación de intervenciones y regulaciones al comercio implicó, también, la quita de subsidios y de diversos mecanismos de apoyo a los productores agropecuarios y la disolución de varios entes reguladores que dependían de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Se derogaron, además, las contribuciones e impuestos que financiaban a esos organismos y se vendieron sus bienes. Específicamente se justificó la medida en función de su descontextualización, ineficiencia, costo para la sociedad y las distorsiones que su operatoria generaba en distintos mercados se disolvieron un conjunto de organismos, entre ellos, la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes. Además, se transfirieron algunas funciones de policía, en particular los controles sanitarios, a la Secretaría de Agricultura.

Con la disolución de la Junta Nacional de Granos se modificó la estructura de comercialización de cereales y oleaginosas que operaba desde la década de 1930. Este organismo, según explica Rossi (2014) había sido creado en 1933 como Junta Reguladora de Granos por la necesidad de

⁵⁰ “Considerando que es forzoso continuar el ejercicio del Poder de Policía para afianzar y profundizar la libertad económica y la Reforma del Estado con el objeto de consolidar la estabilidad económica, evitar distorsiones en el sistema de precios relativos y mejorar la asignación de recursos en la economía nacional, a fin de asegurar una más justa y equitativa distribución del ingreso.” “...Que en tal sentido se torna imperioso instrumentar medidas y dejar sin efecto otras existentes, con el objeto de facilitar el comercio interno y externo, propendiendo a la desregulación de distintos mercados y a la simplificación del sistema tributario, que por su complejidad afecta directamente a los consumidores, a importantes sectores productivos y a los exportadores.”

adaptación a un contexto internacional caracterizado por la implementación de políticas proteccionistas y el deterioro de los términos de intercambio. La junta, dependiente en ese entonces del Banco Nación, aplicaba precios sostén para trigo, maíz y lino, que después exportaba al precio internacional. En 1944 este organismo pasó a llamarse Junta de la Producción Agrícola y extendió su injerencia a todos los productos agropecuarios. Durante el gobierno justicialista de 1946-55 sus funciones pasaron al Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) que dependía del Banco Central. El IAPI tenía el monopolio de las operaciones con el exterior, de manera que el Estado pasó a actuar como comprador exclusivo en el comercio de granos, especialmente de trigo, eliminándose la libre formación de precios. Se prohibió la operatoria de los Mercados a Término y la fijación de precios de pizarra de las Cámaras Arbitrales de Cereales. Se expropiaron, además, los elevadores de propiedad de empresas exportadoras. Como el IAPI establecía precios para el mercado interno muy inferiores a los internacionales, se generaron desincentivos para la producción que tuvieron como consecuencia una importante caída del área sembrada.

En 1956 se creó por decreto la Junta Nacional de Granos (JNG). El organismo fue diseñado para intervenir en el mercado en apoyo de los precios, en un marco de comercio mixto con el sector privado y de parcial libre competencia. También se autorizó la reapertura de los Mercados a Término y de las Cámaras Arbitrales de Cereales. En 1963 mediante el Decreto-Ley 6698/63, conocido como Ley de Granos, se definió la organización, funciones y recursos financieros para la JNG. Entre 1973 y 1976 la comercialización de granos estuvo nuevamente monopolizada por dicho organismo. Y en la década de 1980 se fue retirando el Estado del comercio de granos hasta su disolución en 1991 (Rossi 2014).

Existen opiniones divergentes con respecto a las ventajas y desventajas de los entes reguladores. Con respecto a la JNC además de las funciones de administración de los silos, regulación del comercio de granos y la compra y venta de granos e insumos agrícolas, tenía el rol de sostén

del precio del trigo, generando equilibrios e impidiendo las caídas excesivas por las fluctuaciones anuales propias del ciclo de cultivo, favoreciendo a los productores, al fisco y aumentando el ingreso de divisas (Ferrari Etcheberry y Martínez Raimonda 2008).

Desde una posición crítica, Rossi (2014) considera que la permanente disyuntiva entre los objetivos comerciales y la defensa del productor terminó afectando el potencial productivo y la inversión privada, además implicó un gran esfuerzo fiscal en períodos de elevada inestabilidad.⁵¹

Barsky y Gelman (2009), por su parte, consideran que la inexistencia de un organismo estatal con funciones y recursos para el control del comercio exterior de granos diferenció negativamente a la Argentina de los restantes grandes exportadores de cereales de clima templado, en perjuicio de los productores agropecuarios. Con la disolución de la junta se perdió su papel de negociación de acuerdos directos con demandantes que hacían subir las cotizaciones locales de los granos favoreciendo a los productores agropecuarios, en varias ocasiones obligando a las empresas exportadoras a pagarles mayores precios.

En defensa de la Junta Nacional de Carnes, Gorrochategui (1988) señalaba que el deterioro de las capacidades de la JNC se explicaba por distintos factores, entre los cuales citaba, restricciones contextuales, limitaciones organizacionales, políticas pendulares con los cambios de gobierno –influidas por los actores económicos involucrados- que fluctuaron históricamente entre posiciones liberales e intervencionistas, correspondiéndose con períodos de centralización y reducción de funciones y otros de descentralización y ampliación de funciones, respectivamente.

⁵¹ En este estudio se compara la JNG con sus pares australiana y canadiense, en referencia a la Australian Wheat Board (AWB) y la Canadian Wheat Board (CWB).

Hasta la década del setenta la Argentina había sido uno de los principales exportadores mundiales de carne vacuna. En ese entonces perdió su liderazgo en el comercio internacional, registrando ciclos de sobreoferta y escasez que afectaron recurrentemente el abastecimiento de la demanda interna y de la exportación. Los sucesivos gobiernos intentaron resolver esta problemática con políticas de precios máximos, vedas u otras restricciones (Azcuy Ameghino 2017) sin lograr mejorar los resultados, pero aumentando las condiciones de incertidumbre y generando diversos obstáculos que desestimularon la inversión tecnológica, impidieron así mejorar la productividad y favorecieron el estancamiento productivo.

Parte del problema fue la falta de una política ganadera para promover el crecimiento de la oferta y mejorar las condiciones de comercialización y de articulación entre los distintos eslabones de la cadena (Giberti 2006). Con la disolución de la JNC esta problemática se acentuó en la medida que se eliminó también su función de promoción de la producción ganadera y los mecanismos de ayuda a los productores, atribuciones que no se reincorporaron cuando fue creada la ONCCA en 1996 cuyo accionar se restringió a la fiscalización y sanción.

3.1.4. Reformas de segunda generación y nuevas medidas regulatorias: la creación de la ONCCA en 1996

Con las reformas de segunda generación se implementaron algunos cambios en la institucionalidad agropecuaria con la creación de organismos y redistribución de funciones. Independientemente de los argumentos a favor o en contra de las juntas reguladoras, la realidad demostró que muchos problemas ocurrieron por la eliminación de varias funciones que cumplían estos organismos. A pesar de que algunas de ellas se transfirieron a otros entes, este traspaso no fue efectivo y no se lograron cumplir los objetivos, como ocurrió con el control de la evasión en las operaciones de comercio agropecuario.

En 1991 cuando fueron disueltos los organismos reguladores del comercio agropecuario el principal fundamento del gobierno fue el combate contra la corrupción (León y Rossi 2006). Sin embargo, a pesar de las intenciones de los reformistas, la corrupción no sólo continuó, sino que se incrementó ante la falta de controles.

Los problemas de evasión obligaron al gobierno a replantear algunas reformas e implementar cambios en la estructura organizacional que posibilitaran la aplicación de mecanismos de regulación eliminados con la disolución de las Juntas reguladoras. En este contexto el gobierno de Menem creó la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) en 1996, un nuevo organismo dependiente de la Secretaría de Agricultura que tuvo como cometido el control del comercio de productos agropecuarios.

El retorno de las regulaciones en 1996 fue justificado, además, a través de razones similares a las utilizadas para fundamentar la medida contraria unos años atrás: «La Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario será el organismo responsable de fiscalizar el estricto cumplimiento de las normas de comercialización en el sector agropecuario, a fin de asegurar un marco de transparencia y libre concurrencia para estas actividades, conforme lo previsto por la Ley N° 21.740 y el Decreto - Ley N° 6698 del 9 de agosto de 1963, sus modificatorios y reglamentarios.» (Decreto N° 1343/96)

La ONCCA fue creada bajo la denominada segunda reforma del estado y también se atribuyeron nuevas funciones de regulación comercial al SENASA.⁵² Al nuevo ente se le asignaron las tareas de fiscalización y registro de operatorias, propuesta de normas y sanciones, organización y el control administrativo y comercial del tráfico internacional y federal de granos y carnes.

⁵² Se fusionó el IASCAV (Instituto Argentino de Calidad y Sanidad Vegetal) con el SENASA dando origen al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. También se incorporaron a las incumbencias de la SAGPyA, las cuestiones vinculadas al área de alimentos (Oszlak 2005).

No obstante, señala Azcuy Ameghino (2017) que continuaron los problemas de evasión, distorsión y manejo discrecional.

La propuesta de modificación del organismo en 2005 fue fundamentada en la necesidad de resolver estos problemas, tema que se trata en el siguiente apartado. Por otro lado, al nuevo ente no se le otorgaron las atribuciones para ofrecer beneficios económicos a los productores que habían sido desmantelados en 1991, aportando nuevos motivos para la protesta rural.

3.1.5. Las consecuencias de la desregulación del comercio agropecuario en la relación entre el estado y los actores no estatales

Las reformas, la desregulación económica y los cambios en la institucionalidad agropecuaria tuvieron efectos asimétricos sobre la actividad agropecuaria y agroindustrial y también sobre la estructura agraria con una diferenciación nítida entre los sectores beneficiados y perjudicados por la aplicación de la nueva estrategia de desarrollo. Con la aplicación de una estrategia productiva y de inserción internacional que favoreció a los sectores exportadores se promovió los procesos de modernización productiva en la agricultura. Por otro lado, a través de una estrategia distributiva sustentada en el liberalismo económico se desmantelaron varios mecanismos de apoyo a la producción y, con ello, aumentó la vulnerabilidad de los productores de menor tamaño.

Regúnaga et ál (2015) en defensa de las reformas económicas y comerciales de los noventa señala que el crecimiento de la producción agropecuaria estuvo ligado a dichas políticas que generaron incentivos para adoptar los desarrollos tecnológicos y organizacionales, además de condiciones favorables para la inversión, la innovación, la producción y la exportación agropecuaria, a pesar de los bajos precios internacionales de los granos vigentes en aquellos años. La eliminación de los impuestos y barreras a las exportaciones agropecuarias -con un tipo

de cambio fijo y apreciado- redujeron las barreras a las importaciones y, como consecuencia, mejoraron los precios relativos insumo-producto del sector agropecuario. El cambio en las reglas de juego a partir de principios de la década del noventa, en particular, la eliminación de la mayor parte de los impuestos que gravaban a la producción y el comercio y la remoción de las regulaciones que alteraban el funcionamiento de los mercados, generaron un entorno macroeconómico favorable para invertir e incorporar tecnologías. La producción total de granos creció 76,4 % entre el trienio 1990-92 y el trienio 2000-02.

A partir de un balance de los impactos de la desregulación en los noventa, Obschatko (1994) destaca la mejora de la competitividad de las empresas por la reducción de impuestos y aranceles a la importación de bienes de capital e insumos agropecuarios, así como la desregulación de mercados que favoreció la competencia y promovió la modernización de los sistemas productivos. Como aspectos negativos la autora señala deficiencias en la capacidad para establecer mecanismos para la contención y ayuda para la adaptación de los productores de menor tamaño y dificultad para sobrevivir ante las nuevas condiciones de competencia.

La falta de apoyos para la reconversión de una parte importante de los productores es señalada, por varios autores, como una de las principales debilidades de la estrategia de desarrollo implementada. El dinamismo de la producción primaria, consideran Lattuada et ál. (2012), fue resultado de la evolución de las variables macroeconómicas, de los avances tecnológicos y de las iniciativas privadas, pero no contó con el apoyo de una política sectorial explícitamente diseñada y articulada desde una visión estratégica del sector agropecuario. La dinámica del sector estaba librada al mercado, por lo tanto, eran esperables las consecuencias de concentración productiva, polarización económica y exclusión social.

Con una importante oferta de crédito a bajas tasas muchos productores pudieron acceder a financiamiento para mejorar la inversión tecnológica, aumentar la escala e incrementar la

eficiencia de los procesos productivos. Sin embargo, una gran cantidad reunía las condiciones para conseguir financiamiento bancario y, por el desmantelamiento de los mecanismos de apoyo a la producción, tampoco contaban con la ayuda del Estado para reconvertir sus sistemas de producción. Las políticas de desarrollo rural aplicadas tampoco fueron suficientes para incluir a una porción importante de productores que, finalmente, no lograron adaptarse a los procesos de modernización.

Una de las actividades más perjudicadas fue la producción ganadera que está distribuida en una gran cantidad de establecimientos de tamaño pequeño. Con el aumento de costos, el encarecimiento del financiamiento y el endeudamiento creciente, fue imposible para muchos productores financiar la inversión en tecnología necesaria para aumentar la producción de carne. La adopción tecnológica fue selectiva y sobre todo aplicada en los sistemas de producción intensivos que prosperaron por la expansión agrícola en la región pampeana, favorecida además por la creciente sustitución de los esquemas ganaderos por planteos agrícolas de mayor rentabilidad. La disminución del stock vacuno fue uno de los efectos de la crisis que generaron las políticas económicas en el sector ganadero, provocando una caída de las existencias ganaderas de 52,8 millones en 1990 a 48,1 en 1998.

Sobre el final de la década se registró una marcada caída de la cantidad de establecimientos agropecuarios en todo el país. Considerando la variación intercensal entre 1988 y 2002, desaparecieron 89.164 unidades productivas que representaban el 21,1% del total, aumentando además el tamaño promedio de los establecimientos. Este fenómeno se explica porque la adaptación al proceso de modernización tecnológica, que era intensivo en capital, dependía de la capacidad de financiamiento y de la rentabilidad de las inversiones que exigía un aumento de la escala productiva, favoreciendo la concentración de la producción en establecimientos de mayor tamaño a través de la compra o el arrendamiento de nuevas tierras.

En resumen, la estrategia de desarrollo favoreció a los sectores agropecuarios y agroindustriales exportadores, en perjuicio de los productores de menor escala orientados al mercado interno. También se generaron asimetrías entre las actividades con el incentivo de la agricultura sobre la producción ganadera, y en esta última favoreciendo la incorporación de esquemas intensivos vinculados a mayores escalas de producción.⁵³

3.2. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y REGULACIÓN COMERCIO AGROPECUARIO EN LA DÉCADA DEL 2000

3.2.1. Contexto económico y estrategia de desarrollo (2002 y 2015)

Para superar la crisis del fin de la convertibilidad se implementaron un conjunto de políticas públicas que tuvieron como objetivos recuperar el crecimiento económico a través del estímulo del desarrollo productivo, mejorar el ingreso per cápita, generar nuevos puestos de trabajo y reducir la pobreza y la indigencia. La devaluación del tipo de cambio estimuló las exportaciones, mejorando la rentabilidad de los productores agropecuarios que también habían sido beneficiados por la pesificación de las deudas. A partir de 2004 comenzó, además, un ciclo ascendente de los precios internacionales de los *commodities* que acrecentó las ventajas anteriores. En este nuevo escenario se volvieron a aplicar retenciones a las exportaciones, que tuvieron escaso impacto en los márgenes agropecuarios.

Entre 2003-2007 el PBI aumentó a una tasa promedio de 8,8% anual y a partir de 2003 se logró superávit comercial y fiscal. Paralelamente creció el ingreso per cápita y disminuyó el porcentaje de pobreza de 48% en 2003 a 21% en 2007. El sector agropecuario impulsó el

⁵³ El sector ganadero está conformado por una gran cantidad de establecimientos de diferente tamaño ubicados en todo el país. Se pueden clasificar, además, en diferentes tipos según el ciclo productivo -cría, rekría, invernada, ciclo completo-, el sistema de producción -pastoril vs estabulado o feedlot-, la tecnología aplicada, la localización del establecimiento, la productividad de la tierra, articulación con la agroindustria, etc.

desarrollo económico en el período con el aporte de divisas por las exportaciones y recursos fiscales.

Mediante la aplicación de políticas de estímulo al desarrollo productivo se retomó un ciclo de crecimiento. Se mejoró el presupuesto, se contrató recursos humanos capacitados y se instrumentaron políticas para desarrollar la ciencia y la tecnología, mejorar su transferencia hacia los pequeños y medianos productores agropecuarios, aumentar la calidad de los controles sanitarios e incrementar el financiamiento para obras de infraestructura (Barsky 2011). El gobierno también promovió la aprobación de la legislación relativa a los bosques nativos, pero no hubo avances en tanto a las políticas de conservación de suelos y de regulación de agroquímicos. Se incentivó y financió el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), con recursos cofinanciados por el Estado y organismos internacionales, para proyectos de inversión pública (Regúnaga 2015).

A partir del 2002, teniendo en cuenta la experiencia de la década anterior, se modificaron algunos criterios para la definición de las políticas de desarrollo rural, medidas que tuvieron continuidad hasta 2015 y que se iniciaron con la creación de la Unidad de Financiamiento Internacional (UFI) a cargo de Jorge Neme durante la gestión de Delpech en la Secretaría de Agricultura a cargo. Este organismo reunía distintos programas de desarrollo rural bajo una misma dirección fue desmantelado al poco tiempo, no obstante, constituyó un antecedente para la creación de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) en 2009. Con este organismo se llevaron adelante políticas de desarrollo rural con un enfoque territorial a partir del financiamiento internacional que tuvieron impactos en mejoras de infraestructura, riego y capacitación en las distintas provincias.⁵⁴

⁵⁴ Entrevista a Jorge Neme.

Las políticas de desarrollo tecnológico registraron importantes avances con un considerable incremento del presupuesto del INTA que había sido desfinanciado con el ajuste fiscal de la década anterior. En 2007 se creó el Ministerio de Ciencia y Tecnología que centralizó y articuló bajo una misma dirección la política científica y tecnológica de diferentes organismos, y al que se otorgó también un importante incremento presupuestario.

Con el objetivo de controlar la inflación a partir de 2005 se acentuó la intervención del estado en la economía y el comercio, aumentando también las retenciones a las exportaciones agropecuarias. A partir de 2008 por el impacto de la crisis de las hipotecas subprime en Estados Unidos que desencadenó una crisis financiera con repercusiones en la economía mundial comenzó un deterioro de las condiciones económicas y sociales que afectó también la capacidad de financiamiento de las políticas públicas.

En la Argentina se acentuaron los problemas sobre todo en el segundo semestre del año luego del conflicto con el sector agropecuario y en medio de una fuerte sequía que generó grandes pérdidas en la producción agropecuaria. Las dificultades económicas continuaron, a partir del 2012 hubo tasas de crecimiento del PBI que fluctuaron en el entorno del 2%, agravándose en 2014 con una considerable caída de la actividad industrial. Las altas tasas de inflación, la apreciación de la moneda, la pérdida de competitividad internacional de las exportaciones, las restricciones a las importaciones, así como las caídas de la inversión privada y del consumo interno explicaron en gran medida problemas en la economía con impactos en el aumento de los niveles de desempleo y de pobreza. Según la Encuesta sobre la Deuda Social Argentina realizado por la Universidad Católica Argentina la pobreza alcanzó cifras en el entorno del 25 al 30% entre 2008 y 2013 (Regúnaga 2015).

3.2.2. Las medidas de regulación del comercio agropecuario aplicadas a partir de 2005

A mediados de la década de 2000 el gobierno comienza a aplicar, gradualmente, una serie de cambios en la estrategia de desarrollo que involucran modificaciones en el comercio agropecuario.

De esta forma se acentuó el control a través de un conjunto de medidas que implementaron el Ministerio de Economía y la ONCCA. Consistieron en prohibiciones de exportaciones, cierres temporarios de los registros de exportaciones de distintos productos, restricciones cuantitativas a las exportaciones de trigo, maíz, carne bovina y lácteos, asignación de los Registros de Operaciones de Exportación (ROE)⁵⁵ mediante procedimientos de discutible formalidad y transparencia, impuestos y barreras no arancelarias a las exportaciones, barreras a las importaciones, subsidios, fijación de precios máximos y otros controles de precios, subsidios a algunos tipos de producción como *feedlot* y los molinos harineros (Regúnaga 2015).

A través de estos instrumentos se buscaba controlar la inflación y frenar la creciente caída de divisas. Sin embargo, no se lograron cumplir estos objetivos. Y además, como se generó una mayor incertidumbre que desestimuló la inversión en las actividades de mayor la intervención, terminó impactando negativamente en la oferta de carne y trigo y, con ello, presionando un aumento de los precios al consumo. Para contrarrestar estos efectos se aplicaron distintas compensaciones, entre ellas subsidios a varias actividades agroindustriales, cuyos criterios de asignación plantearon numerosos cuestionamientos y que tampoco consiguieron revertir la situación.

Como política de sustitución de importaciones y de protección a la producción local, principalmente de las manufacturas de origen industrial, se establecieron barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones, que encarecieron los insumos y bienes de capital

⁵⁵ Resolución 543/08 de la ONCCA.

importados que se utilizan en los procesos productivos agropecuarios y afectaron su rentabilidad. Estas medidas finalmente se derogaron en 2013 ante las presiones internacionales debido a que están prohibidas por la OMC.

En el informe sobre políticas agrarias publicado por los ex Secretarios de Agricultura en 2011 se alerta sobre los problemas que generaban la intervención del comercio agropecuario: “en el último quinquenio, tanto la comercialización interna como externa de granos, carnes y lácteos han sido distorsionadas como consecuencia de intervenciones oficiales crecientes, cambiantes e imprevisibles. Estas han creado sobre costos en el sistema comercial y debilitado la presencia argentina en mercados mundiales y, en consecuencia, han afectado negativamente a la producción. La creación de un complejo y costoso sistema de subsidios a determinados procesos y producciones, así como la escasa transparencia de dicho sistema, han agravado los resultados negativos.” (Reca et ál 2011, 17)

3.2.3. Los cambios en la institucionalidad agropecuaria: reforma y posterior disolución de la ONCCA

La ONCCA constituyó un organismo clave para la aplicación de la nueva estrategia comercial para el sector agropecuario. Desde su creación en 1996 estuvo bajo la dependencia de la Secretaría de Agricultura, pero a partir de 2005 se amplió su autonomía a través del Decreto 1067/05, factor que repercutió en la estructura organizacional dado que la dirección del organismo comenzó a tomar decisiones de manera más independiente y en coordinación con la Secretaría de Comercio Interior.

Con el decreto se asignó al organismo el carácter de órgano descentralizado autárquico, con personería jurídica propia, y aunque continuó manteniendo su dependencia formal de la

Secretaría de Agricultura,⁵⁶ sus atribuciones fueron pasando a la Secretaría de Comercio Interior.⁵⁷

La necesidad de otorgarle mayor poder y autonomía se fundamentó en la necesidad de mejorar la eficiencia de su gestión, que hasta la fecha había demostrado no poder cumplir con la competencia adecuada: “Que siendo sus funciones primordiales las de velar por la transparencia del mercado y la libre concurrencia de los operadores al mismo, así como llevar a la mínima expresión toda práctica desleal de comercialización, se observa que transcurridos OCHO (8) años de su existencia, una clara incompatibilidad entre objetivos y necesidades y posibilidades o medios para llevarlas a cabo.” (Decreto 1067/05)

Se le otorgaba al organismo competencias sobre el control del comercio y la industrialización de ganado, granos y sus subproductos. “La citada Oficina Nacional tendrá competencia sobre el control de la operatoria de las personas físicas y jurídicas que intervengan en el comercio y la industrialización del ganado, la carne, sus productos y subproductos, así como granos, legumbres, oleaginosas, sus productos y subproductos” (Artículo 3).

Por otro lado, el decreto también planteaba algunas ambigüedades que dejaban en un terreno difuso el accionar de la ONCCA. Si bien establecía que la Oficina debía ejecutar las políticas que dictara la Secretaría Agricultura, su carácter descentralizado le confería atribuciones legales, administrativas y financieras que le otorgan una relativa independencia respecto a la Secretaría de Agricultura.

Además, las funciones del Presidente y del Vicepresidente de la ONCCA que establecía el decreto le confería una relativa autonomía con respecto al Secretario de Agricultura. El presidente podrá “ejercer la representación legal, la dirección de su administración interna y las

⁵⁶ Contaba con autarquía económico-financiera y técnico-administrativa.

⁵⁷ Se acentuó esta situación cuando Ricardo Echegaray se hizo cargo de la dirección de la ONCCA (Barsky 2009).

actividades de índole económica, financiera y patrimonial, conforme lo establecido en la presente medida; mantener las relaciones de la citada Oficina Nacional con autoridades nacionales, provinciales, municipales y entes privados, pudiendo a tales fines delegar en los funcionarios responsables las facultades necesarias para acelerar un eficiente funcionamiento operativo.”

También el modo de financiamiento le otorgaba autonomía en la medida que podía obtener recursos a través de su operatoria. Se estimulaban, así, los procedimientos punitivos fijados entre sus atribuciones.

Por otro lado, nunca se llegó a definir una norma que estableciera las funciones y la estructura de este organismo. Se trataba de un organismo con “dinero y autarquía, pero sin las sujeciones que le hubiera impuesto el contar con funciones claras y también con una estructura. Cuando asumió Etchegaray como presidente de la ONCCA, lo primero que decidió fue quitar a todos los intermediarios entre la ONCCA y el secretario Moreno” (Longoni 2011, 149). El decreto ha merecido fuertes cuestionamientos porque la creación de un ente autárquico para ejercer poder de policía en materia agropecuaria -que por su naturaleza tiene carácter interprovincial e internacional- debería ser competencia exclusiva del Congreso y necesitaría del dictado de una ley (Barsky 2011).

La misma ONCCA fue objeto de cuestionamientos debido a arbitrariedades que excedían los procedimientos, por irregularidades vinculadas a la transparencia de la operatoria -dado que no operaban los mecanismos de auditoría y control sobre el organismo- y por varias denuncias por corrupción (Longoni 2011).⁵⁸

⁵⁸ Entre otras irregularidades gran parte del personal de la ONCCA fue trasladado a las oficinas de la AFIP cuando Ricardo Echegaray fue designado al frente de esta institución. Asimismo, se interrumpió la publicación de series estadísticas que la ONCCA y la SAGPyA difundían sobre las exportaciones agropecuarias, faena diaria de vacunos, precios en ventas directas a frigoríficos, informes semanales sobre las compras, embarques y stocks de granos por parte de molinos, aceiteras y exportadores, y sobre las empresas beneficiarias de los Registros de Operaciones de Exportación (ROE) en carne, lácteos y granos (Barsky 2011).

Desde el propio gobierno también fue señalado por varios funcionarios el problema de la corrupción en el organismo, incluso por este problema el Ministro de Agricultura encargó una auditoría a la Facultad de Economía de la UBA. Fueron públicas las polémicas de los funcionarios de agricultura con los titulares de la Secretaría de Comercio y de la ONCCA.

La polémica y las denuncias por irregulares llevaron a su disolución en 2011 mediante el decreto 192/2011, en el cual el gobierno reconoce los problemas del organismo: “... Que la experiencia enseña que no es del todo conveniente concentrar funciones que implican otras tantas actividades vinculadas al sector agropecuario, en todas sus fases, a cargo de la misma autoridad. Que la defensa de la producción, el fomento de la actividad, la protección del derecho alimentario y la compensación de precios con el otorgamiento de subsidios y la actividad de registro de otras operaciones relacionadas, aconseja un tratamiento más específico y particular en forma separada. ... Ello sin duda sumará calidad y transparencia al tratamiento, dando oportunidad también a la participación de los diversos sectores involucrados. Que, en función de las consideraciones vertidas precedentemente, resulta procedente la disolución de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA)...”

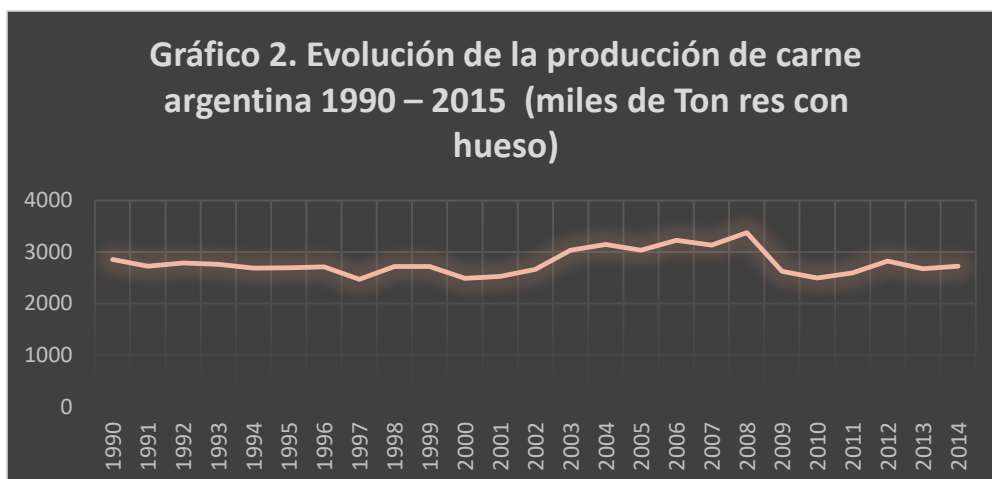
El organismo fue sustituido en sus funciones por uno nuevo que asumía sólo algunas de las funciones de la ex ONCCA y no contaba con autarquía financiera. A través del decreto 193/2011 se creó la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno (UCESCI).⁵⁹ A diferencia de la ONCCA, la UCESCI era coordinada por un grupo de agencias estatales, cuya presidencia era ejercida por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, con los Ministros de Agricultura e Industria que oficiaban de vicepresidentes. El equipo también contaba con la participación del Secretario de Comercio Interior.

⁵⁹ Disuelta por el decreto 444/17.

3.2.4. La intervención de los mercados ganaderos y de carne a partir de 2005

La superación de la crisis económica y social que dio inicio a la década trajo una mejora en las condiciones socioeconómicas de la población que acompañó un sostenido aumento de la demanda interna de carne. Paralelamente, se incrementó la demanda internacional de alimentos estimulada, sobre todo, por el crecimiento económico de China, India y otros países en vías de desarrollo, lo que terminó iniciando a partir de 2004 un ciclo ascendente en los precios internacionales de *commodities*, que favoreció a las exportaciones agropecuarias, potenciadas también por el efecto de la devaluación del peso.

Sin embargo, como consecuencia de la disminución del rodeo nacional por crisis de la aftosa, que se recuperaba paulatinamente, sumado a los problemas de la propia cadena de la carne y la falta de aplicación de un plan ganadero y acciones de estímulo de la producción, el crecimiento de la oferta de carne no pudo acompasar el incremento de la demanda. En el gráfico 2 se puede observar la evolución de la producción de carne entre 1990 y 2015. A pesar de que fue históricamente recurrente el problema de la oferta insuficiente -alternando con períodos de sobreoferta- y del aumento de los precios de la carne al consumo interno, existían diferencias entre la situación de 2006 y las anteriores, dado que en el pasado la mayor parte de la producción se exportaba y hoy el 85% de la oferta de carne es consumida por mercado interno (Giberti 2006).



Elaboración propia. Fuente: Secretaría de Agroindustria

Se generaron, así, considerables aumentos en los precios de venta de carne al consumidor que impactaron en el alza del índice general de precios que se trató de controlar a través de una serie de medidas que no lograron los resultados esperados. Durante 2005 se negociaron acuerdos de precio a través de la Mesa de Ganados y Carnes creada ese año para instrumentar el diálogo con el sector, se fijó un peso mínimo de faena de 260 kg que aumentó a los pocos meses a 280 kg generando un aumento puntual, pero insuficiente, de la oferta y se aumentaron las retenciones a las exportaciones de carne vacuna de 5% a 15%.

En 2006, ante la imposibilidad de controlar la suba de precios, el gobierno recurrió a medidas más drásticas. Con la excepción de la cuota Hilton y algunos convenios bilaterales, en marzo suspendió las exportaciones de carne por 180 días. Un mes después el Secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno fijó precios de referencia para 12 cortes populares, precios por kg vivo al productor según la categoría, precios del kg de la media res que entrega el frigorífico a las carnicerías y supermercados, y precios de venta de la carne al consumidor (Azcuy Ameghino 2017). Se advirtió, también, sobre un posible cierre del Mercado de Liniers, mientras que se suspendieron las autorizaciones para operar a algunos consignatarios, a los que se acusó por evasión impositiva.

Los frigoríficos exportadores Quickfood, Macellarius y Swif anunciaron el cierre temporario de algunos establecimientos, afectados por las restricciones a las exportaciones que continuaron profundizándose.⁶⁰ Posteriormente, el gobierno anunció la reapertura de las exportaciones y la implementación de un plan ganadero, que finalmente no llegó a ponerse en práctica y que posiblemente tampoco hubiera aumentado la oferta en el corto plazo (Azcuy Ameghino 2017).

En noviembre se fijaron valores orientativos – circuló un listado de precios pero sin resolución oficial- para el ganado comercializado en el Mercado de Liniers, mercado por el que se comercializa menos del 20% de la hacienda del país. Esta medida tuvo un efecto inmediato en Liniers donde se congelaron los precios del ganado, pero al mismo tiempo se favoreció la operatoria en el circuito comercial no controlado y el crecimiento del mercado negro.

Poco después, el gobierno modificó la medida de aumento del precio de faena a 280 kg implementada unos meses atrás y volvió a bajarlo a 240 kg con el objetivo de generar un rápido incremento de la oferta de carne.

Aunque las sucesivas medidas, aleatorias y en algunos casos contradictorias, no tuvieron mayores impactos sobre los precios al consumidor que bajaron levemente para después continuar aumentando, el principal efecto de estas medidas fue la disminución del precio del ganado que registró una caída del 30%, que terminó afectando al productor ganadero y favoreciendo al sector industrial al bajar los costos de su materia prima. La intervención del gobierno, en este caso, produjo una transferencia de renta desde el sector primario a las agroindustrias, y con la baja de precio del ganado introdujo elementos de desestímulo para el incremento de la oferta de carne.

⁶⁰ Esta medida afectó a 9600 trabajadores de todo el país de un total de 15000 empleos ligados directamente con la exportación de carne (Azcuy Ameghino 2017).

Las retenciones y el cierre de las exportaciones de carne inciden limitadamente en la baja de los precios al consumidor dado que más de las tres cuartas partes se destina al mercado interno. Por otro lado, el peso del novillo de exportación es mayor que aquel que se comercializa en el mercado interno, e implican sistemas de producción y costos diferentes, por lo que usualmente son diferentes los establecimientos especializados en cada tipo de ganado, constituyendo circuitos productivos y comerciales distintos. De ahí, que medidas aisladas como el aumento del peso de faena o el cierre temporal de un mercado no necesariamente van a inducir al productor a dedicar más tiempo, alimento y, por lo tanto, a incurrir en mayores costos sin, eventuales, mejoras en la rentabilidad (Regúnaga y Tejeda 2015). La opción entre políticas que favorezcan al mercado interno o a la exportación no parece conducir a resolver los problemas del mercado de la carne, por el contrario, terminan acentuándolos.

El ex Secretario de Agricultura Horacio Giberti (2006) señalaba, en ese entonces, como principales deficiencias de estas acciones oficiales la promoción de instrumentos sin pensar los objetivos a que se apuntaba y la falta de un plan nacional en el que esté inserto un proyecto ganadero.

La caída del precio del ganado que afectó sobre todo a los productores más chicos en general orientados a la cría, incentivó la sustitución de la actividad ganadera por alternativas productivas más rentables como el cultivo de soja. Una rectificación que buscó aumentar la oferta en el corto plazo, fue la aplicación de estímulos en la etapa de engorde de ganado, con subsidios a la producción intensiva bajo el sistema *feedlots*, que en general son productores de mayor escala. Sin embargo, como no se implementaron medidas de apoyo para los establecimientos orientados a la cría que es el eslabón inicial de la cadena, el problema no se solucionó, por el contrario, aumentaron las ineficiencias en la operatoria del mercado de ganado.

La improvisada estrategia de intervención del gobierno nacional para evitar el aumento de la inflación implicó un conjunto aleatorio y poco planificado de instrumentos de política que buscaba limitar el crecimiento de la demanda y tuvieron como efecto colateral la falta de estímulos para el incremento de la oferta, de manera tal que los precios de la carne al consumidor continuaron presionados al alza.

Más allá de la lógica política que inspiró las decisiones del gobierno, las acciones aplicadas no parecerían estar basadas en un diagnóstico adecuado sobre la dinámica de los procesos de producción y comercialización de la cadena agroindustrial y los mecanismos de distribución sectorial de la renta.

3.2.5. El rol de la ONCCA durante el conflicto agrario de 2008: aumento de las restricciones a las exportaciones

Aunque el principal tema de discusión durante el conflicto de 2008 fue el esquema de retenciones móviles, en las mesas de negociación se discutían otras medidas, entre ellas la intervención de los mercados de carne y trigo. En este escenario la ONCCA aprobó la Resolución 543/2008⁶¹ que aumentaba las restricciones a las exportaciones de granos, acentuando la polémica y afectando el curso de las negociaciones.

La resolución 543 establecía requisitos a “los exportadores de granos y derivados que soliciten su inscripción en el Registro de Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior, en adelante denominado R.O.E. VERDE⁶²”, otorgándole a la ONCCA la autoridad para regular el comercio exterior de trigo y maíz. “La OFICINA NACIONAL DE CONTROL COMERCIAL AGROPECUARIO... tendiente a incentivar las exportaciones de Trigo y Maíz, determinará el

⁶¹ Con modificaciones posteriores (Resolución 7552/2009). (Dávila et ál. 2017)

⁶² Declaración Jurada de Venta al Exterior de productos agrícolas.

alcance de la apertura de los Registros de Operaciones de Venta al Exterior para dichos granos”. Fijaba un plazo de 45 días de validez del R.O.E. VERDE para que el operador oficializara los destinos de exportación ante la Dirección General de Aduanas –un plazo menor al usual para este tipo de operatorias –, con opciones de mayor plazo pero disminuyendo el margen de tiempo para el pago de derechos de exportación.

Para llevar adelante esta operatoria se formó un consejo asesor de carácter consultivo integrado por la Secretaría de Comercio Interior, el Ministerio de Producción, la AFIP y representantes del sector privado que tenía el cometido de evaluar la existencia y dimensión del saldo exportador y estimar los saldos exportables en función de las cantidades que se destinarían al consumo interno. La resolución, además, otorgaba poder a la ONCCA para sugerir o definir los saldos exportables y asignar los ROE sin necesidad de consultar a la Secretaría de Agricultura de la cual dependía.

Después de creado el Ministerio de Agricultura continuaron estos procedimientos. En los hechos la Secretaría de Comercio Interior era el organismo responsable del comercio agropecuario. Con la resolución 543 se allanó el camino para formalizar la captura de atribuciones hasta entonces informal, que se acentuó durante y después del conflicto agrario. Esto generó polémica no sólo entre los productores agropecuarios por las restricciones que aplicaba, sino también entre los funcionarios del Ministerio de Agricultura que objetaban varias de estas medidas, como se explica a continuación.

3.2.6. La creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca: fortalecimiento de la institucionalidad agropecuaria y descoordinación con otros organismos

Con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación⁶³ (MAGyP) en octubre de 2009 se fortaleció la institucionalidad agropecuaria. La jerarquización de la cartera fue acompañada por un aumento del presupuesto que permitió aumentar la capacidad para la definición de la agenda y la formulación e implementación de las políticas agrarias. Con el fortalecimiento de la estructura organizacional, mayor financiamiento y el establecimiento de canales institucionales para la negociación con el sector agropecuario, el nuevo organismo constituyó una mejora relevante en términos de la institucionalidad agropecuaria que le otorgó mayor estabilidad a la cartera agrícola y a sus responsables. No obstante, algunas dificultades estructurales continuaron debido, principalmente, a la falta de coordinación, la competencia y la disputa por atribuciones con otras agencias estatales que, en varias ocasiones, tuvieron como efecto incoherencias en las políticas. Otro problema no resuelto con la nueva estructura estuvo vinculado con la falta de continuidad de algunas políticas, que siguieron siendo dependientes de los cambios en la gestión. En este apartado se discuten estas cuestiones.

Se designó como Ministro a Julián Domínguez, hasta entonces Vicepresidente de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, que había solicitado la creación del Ministerio para asumir el cargo. De acuerdo con sus declaraciones, el objetivo principal del gobierno era la resolución de las tensiones y problemas generados por el conflicto agrario de 2008. Para alcanzar este objetivo se consideró necesario jerarquizar el área de agricultura y, con ello, las políticas agrarias, dándoles un marco de institucionalidad y legitimidad a las negociaciones con las entidades del sector. Con la jerarquización se buscaba también otorgar mayor autonomía al

⁶³ Por el decreto 1366/09 se crearon los Ministerios de Industria y de Agricultura, Ganadería y Pesca. Y se define la estructura del segundo a través de la Decisión Administrativa 175/10.

titular de agricultura para llevar adelante acciones, establecer acuerdos con los actores económicos y tener una mejor y más directa comunicación con la presidencia, evitando la intermediación del Ministro de Producción. Como Secretario de Agricultura fue designado Lorenzo Basso, decano de la Facultad de Agronomía, con perfil técnico y reconocida trayectoria académica y profesional.⁶⁴

Varios de estos objetivos mencionados se lograron cumplir. Como se trataba de un reclamo histórico del sector agropecuario, la jerarquización de la secretaría fue bien recibida. Entre las primeras acciones se instrumentaron canales institucionales formales para la negociación entre el gobierno y las entidades rurales, que contribuyeron a la resolución de las controversias. Por iniciativa del ministro se implementó el Plan Estratégico Agroalimentario (PEA) que favoreció el diálogo entre diversos actores del sector agropecuario, el sector científico y tecnológico y la sociedad civil con el fin de discutir y elaborar propuestas sobre cuestiones productivas, sociales, ambientales e institucionales (SAGPyA 2015). Se reactivó también el Consejo Federal Agropecuario (CFA) creado por Ley⁶⁵ que reúne a los ministros de la nación y las provincias con el fin de analizar y proponer soluciones sobre cuestiones agropecuarias y rurales que requieren una mirada federal. Tanto la creación del nuevo Ministerio, como las nuevas iniciativas fueron valoradas positivamente por los actores rurales favoreciendo la resolución de la conflictividad. Sin embargo, continuaba la desconfianza, sobre todo, por el avance de la intervención de mercados y las nuevas restricciones a la comercialización que venía aplicando la Secretaría de Comercio.⁶⁶

El Ministerio contó con una importante mejora presupuestaria que le permitió contratar personal capacitado para desarrollar algunas áreas que habían perdido recursos y capacidades. También

⁶⁴ Entrevista a Julián Domínguez

⁶⁵ Ley N° 23843/1990.

⁶⁶ Entrevistas a líderes de entidades rurales y agroindustriales.

se consolidó una estructura organizacional más estable que se organizó con tres secretarías de Estado: a) la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, integrada por cuatro subsecretarías: Agricultura, Ganadería, Lechería y Pesca y Acuicultura, y una Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales; b) la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, compuesta a su vez por dos subsecretarías: Desarrollo de Economías Regionales y Agricultura Familiar, y c) la Secretaría de Relaciones Institucionales, también con dos subsecretarías: Comunicación Institucional y Coordinación Institucional. Existía, además, una Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa que dependía del Ministro y una Unidad de Auditoría Interna.

Otra reforma estructural de considerable importancia fue la creación de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) en 2009 que concentraba el manejo de la cartera de proyectos financiados por organismos internacionales. Como director se designó a Jorge Neme que había dirigido el PROSAP, un programa de desarrollo rural que desde 2001 financió exitosamente obras de infraestructura agropecuaria en las provincias. A través de este programa se aportaron recursos para el financiamiento de la compra de vacunas para todo el rodeo vacuno para superar la crisis de la aftosa. Más adelante, fue impulsado por el presidente Néstor Kirchner y el Ministro de Economía Roberto Lavagna, que fortalecieron el programa con el fin de estimular el desarrollo productivo, sobre todo en las economías regionales.⁶⁷

Lattuada et ál. (2012) reconocen como ventajas del diseño organizacional del Ministerio la jerarquización del desarrollo rural y la implementación de una construcción institucional que articulaba horizontal y verticalmente con los Estados sub-nacionales y las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, señalan la carencia de un espacio específico en la estructura ministerial para la formulación, planeación, monitoreo y evaluación de las políticas agrarias.

⁶⁷ Entrevista a Jorge Neme

Este tipo de espacio es necesario, no sólo por la complejidad de las políticas que exige una mirada integral y articulada del sector en el conjunto de la economía, sino también para darle sustentabilidad en el tiempo, más allá de las administraciones.

A pesar de que el PEA fue pensado como un espacio para el debate de metas y políticas (Felcman 2012), una de las debilidades estructurales se manifestó a través de la falta de continuidad de esta iniciativa, suspendida junto con el CFA por el Ministro Yahuar.⁶⁸

Otros problemas se presentaron por la falta de coordinación del Ministerio de Agricultura con la Secretaría de Comercio Interior y con el Ministerio de Economía. Con la creación del Ministerio de Agricultura hubo un intento por regularizar la ONCCA con la designación de Juan Manuel Campillo como director y una auditoría que se encargó a la Facultad de Economía de la UBA y que mostró graves irregularidades en la acción del organismo, que Domínguez denunció públicamente con cuestionamientos a Moreno: “Reconocemos sí que hay una distorsión de precios y por eso decimos que tenemos que ir de la promoción de los *feedlots* a la de la cría, así como mejorar la situación de los productores de cereales frente a las compañías exportadoras.” “Las exportadoras están produciendo una cartelización del mercado”. Y responsabilizó a Guillermo Moreno por el incumplimiento del acuerdo firmado por las exportadoras que pagaban un menor precio al productor.

También el nuevo jefe de la ONCCA se sumó a las denuncias y reconoció que “en esa oficina funcionó una industria de cuentapropismo que ahora se propone revertir”. Y al respecto, Domínguez también planteaba que: “sería bueno terminar de analizar el informe, el proceso de auditoría, que encargó Juan Manuel Campillo a la Facultad de Economía de la UBA. ... Juan Manuel lo que está haciendo es una reasignación en función de tratar de dar demanda a todo lo

⁶⁸ Goyburu (2015) analiza la dinámica y los impactos de la acción del CFA en las gestiones ministeriales entre 2009 u 2015.

que hay pendiente de pago. Hay retrasos en los pagos a productores de seis y siete meses. De acá a fin de año queremos reordenar y poner en marcha todos los anuncios que se hicieron y no se cumplieron. Las cosas que sea necesario corregir las vamos a corregir.”⁶⁹

No obstante, las diferencias y la descoordinación continuaron, con la aplicación de medidas con objetivos contradictorios por parte de cada uno de los organismos. Mientras que el Ministerio de Agricultura promovía distintos estímulos a la inversión y la producción agropecuaria y abría nuevos mercados para la exportación, la Secretaría de Comercio Interior imponía nuevas y mayores restricciones al comercio. Se generaba así una situación confusa que no contribuyó a mejorar la comunicación con los dirigentes agrarios y la conflictividad con el sector agropecuario.

También siguieron siendo objeto de descoordinación y disputa las decisiones sobre tributación agropecuaria, particularmente sobre los aumentos de retenciones, a cargo del Ministerio de Economía. En el caso del trigo, los incrementos fueron objetados en varias oportunidades por los sucesivos titulares de la SAGPyA que alertaban con respecto a sus impactos en los márgenes económicos de las empresas agrarias sobre la base de informes técnicos elaborados por los equipos técnicos del Ministerio de Agricultura (SAGPyA 2015), pero siempre resultaron desestimados por la cartera económica y, finalmente, con un importante efecto en la caída de la superficie sembrada y de la producción del cereal.

Algunas confrontaciones cobraron estado público a través de las declaraciones de los responsables de las agencias estatales, entre ellas, los reclamos por la baja de las alícuotas de las retenciones al trigo por parte del ministro de Agricultura.

⁶⁹ Entrevista González Arzac y Latasa (2009).

La competencia entre las agencias y la falta de acuerdo para coordinar medidas que no tuvieran efectos contradictorios, planteaba dificultades para aplicar políticas que tuvieran como eje el desarrollo agropecuario y agroindustrial, comprometiendo en cierta forma los objetivos y las expectativas planteadas inicialmente por la jerarquización de la cartera de agricultura que no se pudieron concretar más que parcialmente y que en varios casos terminaron dependieron fundamentalmente de los liderazgos personales de los responsables del Ministerio agrícola y de su capacidad de negociación en el gabinete.

Con respecto al problema de la continuidad de las políticas agrarias, el Ministro Yahuar, ex Secretario de Pesca durante la gestión de Domínguez, le dio prioridad a dicha área sobre la agricultura y la ganadería. Entre otras medidas, desmanteló el PEA e interrumpió las reuniones del CFA en 2011. Una nueva modificación ocurrió en 2013, cuando el Ministro Casamiquela, sucesor de Yahuar, y el Secretario de Agricultura Gabriel Delgado,⁷⁰ reactivaron el PEA y pusieron nuevamente en funcionamiento a los CFA. Durante esta gestión se lanzó la segunda etapa del PEA denominada *de las metas a las políticas* que, a través de reuniones sectoriales, se actualizaron las metas productivas, se recogieron las demandas de los actores y se discutieron las problemáticas coyunturales. Sin embargo, pese al esfuerzo realizado y a que se retomaron los canales de diálogo, no se pudo alcanzar la instancia de elaboración de planes estratégicos por cadena a partir de la interacción público-privada (SAGPyA 2015).

En general, los productores reconocen que, sobre todo a partir de la creación del ministerio, fue positiva la gestión y el apoyo que tuvieron de los funcionarios de agricultura, salvo excepciones, en los reclamos y negociaciones que se realizaban con las carteras de comercio y de economía. A pesar del cambio de titular en la Secretaría de Comercio, que pasó a dirigir Augusto Costa, se continuaron aplicando las mismas medidas que su antecesor. A partir de 2013 además, el

⁷⁰ El Ministro y el Secretario eran investigadores del INTA donde ocupaban cargos jerárquicos, siendo Casamiquela el director del instituto previo a asumir como ministro.

ministro de Economía impulsó la designación de personal jerárquico en el Ministerio de Agricultura, entre ellos a Javier Rodríguez que, con un cargo de coordinador, tuvo una polémica injerencia en las políticas agropecuarias cuestionada por los productores y también por los funcionarios de agricultura.⁷¹

Desde el Ministerio de Agricultura se presentaban frecuentes informes que detallaban los problemas que generaban las políticas comerciales en la producción de trigo, leche, carne y en las economías regionales. En ellos se señalaban que las medidas aplicadas por la Secretaría de Comercio Interior generaban desincentivos para la inversión, déficits de oferta de varios productos y un clima de riesgo e incertidumbre creado por las propias políticas, que tenían mayores perjuicios para los productores de menor escala y que, en varios casos, se afectaba el esfuerzo realizado por la gestión de agricultura y la gran cantidad de recursos destinados para abrir nuevos mercados para la exportación de los productos, mejorar la eficiencia de los procesos productivos, capacitar y brindar diversos tipos de herramientas a los productores medianos y pequeños.⁷²

De estos problemas también se da cuenta en las Memorias 2013-2015 de la SAGPyA: “la administración del comercio de trigo ha generado sobreofertas temporales en los últimos años, que han permitido a grandes grupos exportadores comprar por debajo de su capacidad de pago. La secretaría ha intentado mecanismos para evitar transferencias de rentas que afectan al consumo o a los precios internos. La diferencia entre lo que recibe el productor y el precio al que vende el exportador ha alcanzado un promedio de \$500 por tonelada. Esta situación afecta especialmente a los pequeños productores de trigo que no pueden acopiar su producción a la espera de mejores precios y está concentrada geográficamente en zonas cuya aptitud

⁷¹ Entrevistas a informantes clave.

⁷² Entrevista a Gabriel Delgado.

agroecológica las hace poco receptivas a cultivos alternativos. Desde la Secretaría se han generado informes, propuestas, y alternativas para que las áreas con responsabilidad primaria sobre el tema tengan herramientas para corregir estos desbalances transitorios sin afectar el consumo, el abastecimiento y los precios internos y procurando proteger a los pequeños y medianos productores” (SAGPyA 2015, 151).

Incluso se realizó una propuesta de capacitación en comercio exterior, que finalmente no se implementó, destinada a los funcionarios estatales, especialmente, para los que se desempeñaban en el área de comercio, donde observaban una notoria falta de capacidades técnicas. “Se propuso la implementación de un plan estratégico compartido en todas las áreas de gobierno, considerando capacitar en materia agropecuaria al personal técnico de todos los ministerios y áreas del Estado, especialmente a las relacionadas a políticas comerciales (SAGPyA 2015, 161).

Los problemas de coordinación entre los organismos estatales y sus impactos en la capacidad de aplicar políticas de desarrollo agropecuario, agroindustrial y rural con una perspectiva de mediano y largo plazo fueron históricamente frecuentes. Y continuaron existiendo durante la presidencia de Mauricio Macri a partir de 2015, con varias polémicas relativas la aplicación de retenciones. También durante la gestión de Luis Miguel Etchevehere, ex presidente de la SRA, se disolvió el Ministerio de Agricultura en 2018, aunque volvió a jerarquizarse a los pocos meses. En el período que funcionó como Secretaría de Estado dependiente del Ministerio de Producción, como ocurrió con varios de sus antecesores, surgieron diversas controversias entre el secretario y el ministro.

Reca et ál. (2011), en el documento de propuesta de políticas agrarias elaborado por los ex Secretarios, destacan la importancia de la creación del Ministerio de Agricultura en 2009, pero

también señalan que no resolvió varios problemas, entre ellos, los vinculados con la colaboración con otros ámbitos del sector público.

Algunos ex Secretarios, que también señalan dificultades en su gestión debido a descoordinación, competencia o subordinación con otros organismos, consideran que un factor que no contribuye a resolver los problemas de coordinación en el ámbito del estado es la debilidad de la dirigencia rural para generar alianzas, elaborar y negociar con el estado propuestas de desarrollo de mayor alcance que los reclamos por la aplicación o suba de retenciones y otras cuestiones puntuales. También algunos dirigentes de organizaciones rurales en coincidencia y como autocrítica reconocen carencias en las capacidades técnicas en sus propias organizaciones para llevar adelante propuestas de mayor alcance.⁷³

La inestabilidad de los secretarios de agricultura en sus cargos fue una característica predominante en el período analizado, y estuvo asociada con una debilitada institucionalidad. Con la jerarquización a ministerio, si bien resultó ser una condición necesaria para fortalecer la gestión agrícola, demostró no ser suficiente. En varios casos la capacidad para formular e implementar políticas agropecuarias estuvo condicionada por el liderazgo, el interés y la voluntad de los responsables de la cartera para negociar con otras agencias estatales.

Los gabinetes argentinos se suelen caracterizar por Ministros sin legitimidad política propia, lo que se evidencia en la pequeña proporción de ministros que tuvieron cargos electivos previos y en el peso de los ministros que provienen del distrito del presidente (Pomares et ál. 2014). El Ministerio de Agricultura no fue la excepción, observándose para las cuestiones analizadas en esta investigación, un margen mayor aunque también con dificultades, para llevar adelante reformas organizacionales y políticas sectoriales, durante las gestiones de Solá, la primera de

⁷³ Entrevistas a Lucio Reca, Marcelo Regúnaga y dirigentes agrarios.

Regúnaga y Domínguez, constatando en cierta forma las afirmaciones de Pomares et ál. (2014) dado que tanto Solá como Domínguez tuvieron cargos electivos previos.⁷⁴ Sin embargo, igualmente tuvieron dificultades de coordinación con otros organismos y no pudieron resolver el problema de la falta de continuidad de las políticas agrarias, muchas de ellas interrumpidas una vez que finalizaron sus mandatos.

3.2.7. Las consecuencias de la regulación del comercio agropecuario en la relación entre el estado y los actores no estatales

La estrategia productiva finalmente tuvo como resultado la disminución de los precios al productor con la generación de déficits de oferta en varios productos agropecuarios, como el trigo y la carne, presionando por este motivo los precios al consumo al alza. Para paliar el aumento de la inflación se otorgaron subsidios a varios sectores agroindustriales y agropecuarios de gran escala como los *feedlots*.

Más allá de las justificaciones, la estrategia distributiva terminó favoreciendo la transferencia de renta de los productores agropecuarios hacia los grupos agropecuarios y agroindustriales de mayor poder económico a través de dos vías que fueron los subsidios y el abaratamiento de la materia prima de las agroindustrias, es decir, los productos agropecuarios. El impacto además no fue homogéneo sino que perjudicó más a los productores de menor escala.

Con el aumento de los aranceles a las importaciones industriales de bienes que constituyen insumos intermedios de los procesos productivos agropecuarios se favoreció la transferencia de renta de los productores agropecuarios hacia el sector de las manufacturas industriales.

⁷⁴ Antes de asumir su cargo en agricultura Felipe Solá fue Diputado Nacional por Buenos Aires (1991 a 1993). Julián Domínguez fue Intendente de Chacabuco, provincia de Buenos Aires, (1995 a 1999) y Diputado Provincial bonaerense (2007 a 2009).

Los problemas institucionales, por otro lado, también reflejan la puja entre dos formas de articulación del estado con los actores no estatales, con las políticas promovidas por la Secretaría de Comercio que favorecieron a los sectores industriales y agroindustriales y una Secretaría o Ministerio de Agricultura que intentaba aplicar políticas para el sector agropecuario.

Por otro lado, no se pudo controlar la inflación de manera que por esa vía también se generaron transferencias, esta vez, de los consumidores hacia los sectores económicos beneficiados por las políticas.

Con la estrategia de inserción internacional que apuntó al desarrollo del mercado interno y a restringir las exportaciones de algunos productos, de manera que aumentaron las asimetrías entre ellos por el incremento de las exportaciones de soja y la disminución de otros productos como carne y trigo.

3.3. POLÍTICAS COMERCIALES Y CONFLICTOS AGRARIOS (1990 - 2015)

3.3.1. Conflictos agrarios y desregulación comercial en la década del noventa

Con la disolución de organismos y el desmantelamiento de los mecanismos de apoyo a los productores surgieron varios conflictos entre el gobierno y los productores agropecuarios. Participaron sobre todo los medianos y pequeños productores que fueron los que tuvieron mayores dificultades para adaptarse a la nueva coyuntura.

Algunas medidas de protesta fueron espontáneas como en su inicio las movilizaciones de las mujeres rurales ante las ejecuciones por endeudamiento, mientras que otras fueron organizadas por las entidades rurales. CRA, FAA y CONINAGRO llevaron adelante nueve protestas agrarias nacionales de forma conjunta que incluyeron paros de comercialización, marchas y

asambleas, mientras que la SRA se sumó solamente en dos oportunidades a estas protestas (Lattuada y Nogueira 2011).

A excepción de la FAA que a través un breve comunicado expresaba su disconformidad, se trataba de las mismas corporaciones agrarias habían apoyado la disolución de las juntas reguladoras.

El 19 y 20 de marzo de 1991 FAA y CONINAGRO organizaron un paro con marchas por todo el país; el 2 y 3 de noviembre de 1992 FAA, CRA y CONINAGRO pararon y movilizaron el interior; el 27 de julio de 1993 hubo un tractorazo y marcha a Plaza de Mayo convocado por FAA, CRA y CONINAGRO; en 1994 hubo otro paro agrario en el que participaron todas las entidades menos la SRA, que según Giarraca et ál (2008) se debía a su estrecha relación con el gobierno.

En 1991 las cámaras agropecuarias intentaron acordar un pacto fiscal con el gobierno con el objetivo de equilibrar las necesidades fiscales con las de los productores. El gobierno no sólo no respondió a la demanda, sino que además el Ministro Cavallo los amenazó con enfrentar un no cumplimiento de las obligaciones impositivas. Esto terminó con un paro agrario convocado por todas las entidades menos la SRA, conflicto que finalmente se superó con el anuncio de una serie de concesiones gubernamentales tales como la eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, la refinanciación de pasivos y líneas de créditos específicas para la producción rural (Acuña 1995).

Entre los conflictos agrarios más importantes de la década del noventa Azcuy Ameghino (2017) señala el Paro Agrario de 10 días ocurrido en 1994, organizado por FAA, CRA y CONINAGRO, con piquetes y cortes de ruta, en protesta por las políticas de desregulación y sus impactos: la crisis del sector, la falta de rentabilidad y el endeudamiento que afectaba a un gran número de pequeños y medianos productores que integraban estas organizaciones. Varios

autores señalan un papel destacado del Movimiento de Mujeres en Lucha ante las ejecuciones judiciales, sobre todo a partir de 1995 y hasta el fin de la convertibilidad. Las movilizaciones que llevaban adelante se destacaban por su espontaneidad y por el carácter autoconvocado (Lattuada 2006; Hora 2010; Azcuy Ameghino 2017). La evasión impositiva en la cadena ganadera fue otro conflicto de gran repercusión mediática.

A fines de la década del noventa se acentuaron, además, las movilizaciones y paros con la agudización de los problemas de endeudamiento, la pérdida de activos y ejecución de deudas.

Sobre el final de la década del noventa se acentuó el endeudamiento y la quiebra de empresas. Con la disminución de la demanda internacional de alimentos, el encarecimiento del crédito y la profundización de la recesión económica por el severo programa de ajuste aplicado por el gobierno electo en 1999 se profundizaron las problemáticas sectoriales y acentuó los niveles de conflictividad.

Un análisis realizado por Iñigo Carrera (2011) sobre los conflictos agrarios entre 1994 y 2009 mediante la cuantificación de los *hechos de conflictividad agraria* sobre el total de conflictos sociales ocurridos en el país, destaca el escaso peso numérico del conflicto rural -5% o menos- en relación al conjunto de hechos de rebelión registrados. La excepción ocurrió en tres oportunidades: 1999 con un 16,5% de conflictos agrarios, 2008 en que constituyen casi la tercera parte) y 2009 en que son un poco menos de la cuarta parte del total de hechos de conflictividad del país. De acuerdo con este registro los períodos de mayor conflictividad agraria fueron: el final de la convertibilidad y el período de conflictividad iniciado con los paros ganaderos de 2006, el conflicto agrario de 2008 y sus repercusiones posteriores.

Roy Hora (2010) sostiene que algunos cambios en la protesta social desarrollados desde la década de 1990 crearon condiciones propicias para la acción de un sector tradicionalmente marcado por grandes dificultades organizativas que a partir de esta década comenzó una etapa

de mayor colaboración entre las entidades agropecuarias. El programa conjunto que la SRA, la FAA, CRA y CONINAGRO presentaron a las autoridades en 1994, sería un ejemplo de esta articulación entre entidades, reflejando la confluencia de intereses y perspectivas. Posteriormente, la colaboración y el trabajo en conjunto se fueron profundizando, hasta que las cuatro asociaciones llegaron a acordar un plan de protesta en abril de 1999.

La conflictividad en los años noventa sentó las bases y fue configurando nuevas formas de protesta que continuaron en la década subsiguiente. No obstante, se trató en todos los casos de conflictos sectoriales que no trascendieron, más que ocasionalmente, a la opinión pública y tuvieron escasa incidencia en las políticas agrarias.

3.3.2. Problemas y conflictos ganaderos en la década de 1990

En esta etapa los conflictos ganaderos se acentuaron debido a la acción o la falta de acción del estado. En 1995 el precio del novillo había caído a su nivel más bajo de los últimos diez años y los ganaderos y sus entidades representantes demandaban soluciones al gobierno.

La conflictividad en la cadena de la carne vacuna es frecuente y generalmente se debe al aumento de la presión tributaria y a la distribución de la cuota Hilton.⁷⁵ La evasión impositiva es un problema estructural en este sector, que entre 1993 y 1996 superó los niveles habituales y estuvo asociada con un aumento en la tasa del IVA a 18% en 1992 y a 21% en 1995 (Azcuy Ameghino 2017). Cuando se disolvió Junta Nacional de Carnes en 1991, también se eliminaron

⁷⁵ En la industria de la carne existe una estructura productiva diversificada con empresas de distintos tamaños y especializaciones productivas: frigoríficos exportadores, frigoríficos que comercializan en el mercado interno - denominados consumidores-, mataderos, matarifes, carnicerías y supermercados. A diferencia del sector agropecuario que conforma un mercado atomizado, se trata de un mercado oligopólico controlado por pocos frigoríficos exportadores que manejan el negocio más rentable, que es la cuota Hilton (Azcuy Ameghino 2017).

los controles sobre la evasión fiscal que ejercía este organismo, que además estaba a cargo del diseño y la implementación de la política ganadera, funciones que también se perdieron.

Para solucionar el problema de la evasión, con la resolución 193/95 de la SAGyP se aplicó un nuevo sistema de comercialización que obligaba a los frigoríficos a matricularse en el SENASA y que tuvo una fuerte oposición de las Cámaras de la industria de la carne de la provincia de Buenos Aires, que contaban con el respaldo del ministro de producción bonaerense. La resolución 193 ratificaba el poder de policía sanitaria y comercial del SENASA en todo el territorio nacional, de manera que se expusieron las diferencias entre las autoridades nacionales y provinciales con respecto a las condiciones de fiscalización y al problema de la evasión (Azcuy Ameghino 2017).

Con una alta exposición pública el desenlace del conflicto por evasión implicó la prisión de un empresario frigorífico, la inhabilitación de unos 50 frigoríficos por irregularidades, la cancelación de matrículas a medio centenar de matarifes que operaban en negro, una mayor colaboración entre las autoridades provinciales y nacionales y en el plano institucional la creación de la ONCCA.

A partir de 1996 los problemas para la actividad ganadera se profundizaron con la caída de la demanda mundial de carne debido al escenario económico internacional recesivo, fenómeno acentuado por el temor a la Encefalopatía Espongiforme Bovina, el denominado mal de la vaca loca, difundida en varios países, y un mercado interno deprimido con tasas de desocupación de dos dígitos. Este panorama se complicó posteriormente con el retorno de la aftosa en la Argentina. Durante los primeros años de la década, con la implementación de un plan para mejorar la condición sanitaria del rodeo vacuno, se habían logrado avances significativos en el control de la aftosa con vacunación. En 1998 con la renuncia de Felipe Solá a su cargo de

Secretario, asume en su lugar Gumersindo Alonso. Durante esta gestión se interrumpió con el plan de vacunación contra la aftosa (Solá 2018).

Con el ajuste fiscal y la drástica reducción del presupuesto del SENASA en 1999, se comprometió el cumplimiento de los controles en materia de sanidad vegetal y animal. Estos errores llevaron a la reaparición de la aftosa a fines de la década, problemática que se profundizó con el ocultamiento de la situación sanitaria y la falta de acciones para erradicar la enfermedad durante la gestión de Berhongaray como titular de agricultura, lo que condujo a la expansión de la aftosa en la Argentina, extendiéndose también a Uruguay. Cuando finalmente se hizo público, el avance de la enfermedad era de tal magnitud que fue necesario sacrificar una gran cantidad de animales, lo que terminó diezmando el rodeo vacuno y afectando la exportación de carne durante varios años por las sanciones internacionales debido al ocultamiento de la enfermedad.

3.3.3. Conflictos agrarios y regulación del comercio en la década del 2000

La regulación comercial aplicada a partir de mediados de la década contribuyó a acentuar los problemas económicos que se registraban en algunas actividades, y generaron mayores asimetrías entre productores y actividades productivas. Como efecto de estas medidas en combinación con el aumento de retenciones en un contexto inflacionario provocaron una creciente conflictividad que se inició con protestas de los productores ganaderos en 2006 y continuó después con el conflicto de 2008 que se desencadenó por el nuevo aumento de retenciones que acompañaba al sistema de alícuotas móviles pero involucró durante su transcurso diferentes negociaciones sobre las políticas comerciales y la intervención de mercados implementada por la Secretaría de Comercio Interior. Uno de los factores de que acentuó la conflictividad fue la aprobación de la Resolución 543 de la ONCCA en medio de

este conflicto. Este tema será tratado en un capítulo aparte dado que el conflicto involucra políticas comerciales y retenciones.

3.3.4. Los paros ganaderos de 2006

En 2006 ocurrieron dos paros ganaderos como respuesta a restricciones comerciales aplicadas a la operatoria de los mercados ganaderos para controlar la inflación. Estas controversias antecedieron al conflicto agrario de 2008 por la suba de retenciones, contribuyeron a crear un clima de creciente descontento que alcanzó su punto máximo en marzo de 2008.

Los precios internos registraban un sostenido ascenso por la presión de la recuperación de la demanda interna y de un dinámico mercado externo impulsado por el crecimiento de la economía China. Para controlar los aumentos el gobierno fijó precios máximos para la comercialización de ganado en el mercado interno, denominados *precios sugeridos*, y cerró las exportaciones de carne. A pesar de las medidas tomadas, continuaron las dificultades para controlar la inflación.

La caída del precio del ganado que acompañó una mayor transferencia del productor ganadero hacia los frigoríficos, acentuó el escenario de descontento entre los productores agropecuarios, en particular los medianos y pequeños. Con una dirigencia nacional aislada de las bases, continuaba profundizándose la crisis de liderazgo de las últimas décadas en las entidades agropecuarias, los productores empezaron a reunirse en asambleas locales y a planificar acciones de protesta.

En julio de 2006 se realizó el primer paro ganadero con la interrupción de la comercialización de ganado. Este paro, convocado por CRA, no fue apoyado por las otras entidades agropecuarias, ni por los frigoríficos.

En septiembre el gobierno aumentó los cupos de carne, instrumentando medidas de flexibilización de las exportaciones. Como los precios internacionales continuaban su ascenso, también se sostenía la presión sobre los precios internos, por lo que continuaron las restricciones con la intervención del Mercado de Liniers en noviembre que incentivó la operatoria en el mercado negro.

Las medidas continuaron presionando el precio del ganado a la baja, con una cada vez más evidente improvisación, que contribuía a acentuar más el descontento de los productores. El gobierno decidió, además, bajar el peso de faena, que había subido unos meses antes, de 280 a 240 kg, con el objetivo puntual de incrementar la oferta de corto plazo. Existían además diversas tensiones entre y al interior de las entidades, por ejemplo entre CARBAP y CRA dado que la primera quería ir al paro pero no contaba con el apoyo de CRA.

En diciembre de 2006 se realizó un segundo paro de comercialización convocado por CRA y FAA, al que posteriormente se sumó también la SRA. Con un importante impacto de la convocatoria el ingreso de animales a Liniers fue entre 70 y 80% menor al usual. Las pocas excepciones de ingreso se debieron al ganado de las Fuerzas Armadas, denominado operativo *vacas verdes* o *vacas con botas*, que habían recibido la orden de llevarlo a Liniers y de unos pocos grandes ganaderos aliados del gobierno que no apoyaron el paro (Azcuy Ameghino 2017). Los grandes ganaderos con negocios también en las grandes firmas industriales (Giberti 2006) se beneficiaban con la caída del precio del ganado.

Más allá de la protesta, continuaron las medidas de intervención de los mercados y, esta vez, no se retomaron las negociaciones entre el gobierno y los productores. También hubo un efecto en la caída de las existencias⁷⁶ producto de la liquidación de hembras, que comprometió la

⁷⁶ Se estima una caída de 12 millones de cabezas de ganado. Entre 2001 y 2013 la producción de carne vacuna en la Argentina registró un decrecimiento anual del 0,2%, situación que contrastaba con los demás países del MERCOSUR, en los cuales se implementaron políticas de estímulo a la producción que tuvieron como consecuencia un crecimiento anual de 2,2% en ese período.

reproducción y el mantenimiento del rodeo en los años subsiguientes, con una consecuente disminución de la producción de carne.

3.4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE POLÍTICAS COMERCIALES Y CONFLICTOS

Entre 1990 y 2015 ocurrieron varios conflictos agrarios vinculados con políticas comerciales. En la década del noventa con un cambio radical en la estrategia de desarrollo en relación al período anterior que acentuó el desmantelamiento de la matriz estado céntrica, se impulsaron medidas de desregulación de la economía y reducción del estado que se manifestaron a través de una modificación en la relación estado-sociedad. El nuevo modo de intervención del estado favoreció la inversión tecnológica y productiva del sector agroindustria y agropecuario exportador que tuvo un notorio impacto en la modernización de los procesos productivos y el aumento de la producción de cereales y oleaginosas. Sin embargo, con la desarticulación de los instrumentos de apoyo a la producción que acompañó la disolución de las juntas reguladoras, se perjudicó a los productores agropecuarios de menor escala y orientados al mercado interno que tenían más dificultades para iniciar la reconversión productiva. La pérdida de 89000 establecimientos agropecuarios entre 1998 y 2002 corresponde en gran medida a medianos y pequeños productores. Fueron estos últimos los protagonistas de los conflictos agrarios durante este período.

En la década siguiente se aplicó una nueva estrategia de desarrollo en los primeros años que fue acompañada por una mayor intervención del estado en la economía y que tuvo como resultado un estímulo del crecimiento productivo y mejoró notablemente la distribución de esos recursos en el conjunto de la sociedad. Las dificultades para resolver problemas económicos que comenzaron a profundizarse por diversas causas, entre ellos la inflación presionada por el

aumento de los precios internacionales de los commodities, provocaron un cambio gradual de orientación en la estrategia que a partir de 2005 se acentuó con la intervención de mercados agropecuarios y la aplicación de restricciones comerciales. Las nuevas medidas implicaron una mayor transferencia de renta desde el sector agropecuario hacia los sectores industriales y agroindustriales que perjudicó, igual que en el período anterior, aún más a los productores de menor tamaño, que también en esta ocasión fueron los protagonistas principales de los conflictos agrarios que ocurrieron en esta etapa.

Otro factor recurrente durante todo el período fue la estrecha asociación entre políticas comerciales y reformas estructurales que debilitaron la institucionalidad agropecuaria, y promovieron la captura de atribuciones por parte de organismos estatales que implementaron políticas que favorecieron la transferencia hacia los sectores industriales y agroindustriales, promoviendo o acentuando la conflictividad sectorial e intersectorial y en otros casos conflictos entre el sector agropecuario y el estado. En los noventa con un severo ajuste presupuestario, la disolución de las juntas reguladoras acompañada de la eliminación de funciones impactaron en un aumento de la evasión y la pérdida de mecanismos de apoyo a los productores agropecuarios, que intentó corregirse con la creación de la ONCCA en 1996. En la década siguiente hubo un traspaso de las funciones de comercio agropecuario desde la Secretaría de Agricultura a la Secretaría de Comercio Interior, a través de la reforma y el otorgamiento de mayor autonomía a la ONCCA. Esta debilidad institucional en las dos etapas favoreció la competencia y la captura de atribuciones por otros organismos estatales y acentuando las dificultades de coordinación generando efectos de incoherencia en las políticas. La creación del Ministerio de Agricultura jerarquizó la secretaría, fortaleció sus capacidades institucionales para promover medidas de desarrollo agropecuario y aumentó la estabilidad de los titulares de la cartera, sin embargo, continuó la descoordinación con la Secretaría de Comercio y con el Ministerio de Economía y

la aplicación de políticas con objetivos contradictorios y consecuencias a nivel productivo y distributivo.

Los modos de intervención no sólo perjudicaron a los productores más chicos y favorecieron la concentración productiva durante todo el período, también profundizaron las asimetrías entre actividades productivas impactando en los márgenes económicos y generando déficits de oferta en algunos casos como el trigo y la carne y promoviendo el monocultivo en otros como ocurrió con la soja. Este tipo de distorsiones, que se podrían corregir con un sector público con capacidades para implementar políticas de desarrollo agropecuario y rural, explica en parte la ocurrencia de varios conflictos ganaderos.

CAPITULO 4. RETENCIONES Y CONFLICTOS AGRARIOS

La aplicación de medidas vinculadas con los derechos de exportación fue históricamente uno de los principales motivos de conflictividad entre el sector agropecuario y el gobierno nacional, problemática que involucró a gobiernos de diferente signo político. La denominación con la cual es hoy popularmente conocido este tributo fue obra de la autoproclamada *Revolución Libertadora* (Reca 2010). Tras la devaluación en 1955, el gobierno pretendía aumentar los derechos de exportación, atribución que constitucionalmente correspondía al Congreso Nacional disuelto por el propio gobierno de facto. De ahí que para evitar cuestionamientos a la legalidad del aumento del tributo el gobierno militar optó por cambiarle nombre y, así, nacieron las *retenciones*. Este instrumento de recaudación impositiva tiene algunos problemas que en combinación con otras políticas y ante diferentes escenarios económicos, puede generar efectos contradictorios afectando los resultados económicos de las actividades agropecuarias. Este escenario fue recurrente durante el siglo XX, en parte porque las decisiones sobre tributación competen a la cartera de economía que usualmente da prioridad a la resolución de las cuestiones macroeconómicas, generando un creciente rechazo de los productores hacia la medida. Se generan además transferencias hacia los sectores agroindustriales acentuando algunos conflictos sectoriales y se trata de un impuesto no coparticipable que suele ser rechazado por los gobiernos provinciales. En este capítulo se analiza la conflictividad agraria asociada con la aplicación de retenciones en las décadas de 1990 y 2000.

4.1. APLICACIÓN DE RETENCIONES, CAMBIOS EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL Y FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE POLÍTICAS

4.1.1. Alcances y efectos del instrumento de recaudación impositiva

La aplicación de retenciones es causa de conflictividad en determinados escenarios. En parte se debe a los impactos sobre los resultados económicos de las actividades agropecuarias. A diferencia de los impuestos a las ganancias que se aplican después de descontados los costos, las retenciones se imponen a los ingresos, de manera tal que su combinación con otros factores que impliquen un aumento de los costos - suba de tarifas, de precios de materias primas, restricciones comerciales, inflación-, tenderán a profundizar los efectos de deterioro de la rentabilidad. A su vez, variables que incidan en la baja de costos o en el aumento de productividad, es decir, la cantidad de producto obtenida por cada unidad de insumo, tendrán el efecto contrario. Este es el caso de la incorporación de algunas innovaciones tecnológicas a los procesos productivos. De ahí que algunas propuestas de alternativas implican la sustitución de las retenciones por tributos que graven la ganancia de las actividades económicas.

Otros problemas se presentan debido a la confluencia de los diferentes determinantes del ingreso. El precio obtenido por la venta del producto depende del efecto combinado principalmente de tres factores: los precios internacionales, el nivel del tipo de cambio y los impuestos a las exportaciones. Las variables que inciden en la oferta y demanda internacional de cada *commoditie* y las políticas cambiarias, entre otros aspectos, en combinación con las retenciones pueden tener consecuencias de deterioro de la rentabilidad.

Las retenciones se aplican en varios países, sobre todo en coyunturas de aumento de precios internacionales, con el objetivo de asegurar el abastecimiento de alimentos a la población. Los especialistas recomiendan aplicarlas considerando que tiene efectos depresivos sobre el nivel de inversión si se mantienen en el largo plazo (Peri 2009; Peri 2011). A pesar de ser una medida

cuestionada los impuestos a la exportación no se encuentran regulados por el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y, por lo tanto, estarían permitidos. Por el contrario, están prohibidos en el ámbito del MERCOSUR por el Artículo 1 del Tratado de Asunción, pero en el Código Aduanero del bloque se dejó librada la imposición de este tipo de medidas a cada Estado Miembro (Regúnaga y Tejeda 2015).

Si bien puede ser un recurso útil para ser utilizado puntualmente en algunas coyunturas de aumento de los precios internacionales, escenarios de devaluación de la moneda, entre otros, la aplicación permanente puede generar efectos distorsivos sobre los márgenes económicos y, por lo tanto, acentuar las asimetrías de rentabilidad entre actividades e incidencia en las decisiones de producción y de inversión tecnológica. Otra desventaja al tratarse de una medida que se aplica a todos los productores de manera indiferenciada e independientemente de las asimetrías debidas al tamaño, localización, capital, etc., es que puede favorecer procesos de concentración productiva.

Durante medio siglo este fue el contexto de aplicación de las retenciones en la Argentina. Se trata de una medida que deciden los Ministros de Economía y en la que tiene escasa injerencia el Ministerio de Agricultura. Escenarios cambiantes en los precios internacionales, modificaciones permanentes en los modos de intervención del estado, descoordinación entre agencias e incoherencia de las políticas, entre otros factores, que fueron acentuando la incertidumbre, afectando las decisiones de inversión y con diversas repercusiones en la producción, la exportación y el desarrollo agropecuario. A continuación se analiza la aplicación de retenciones en combinación con otras medidas y sus efectos en diferentes períodos.

4.1.2. La implementación de retenciones entre 1955 y 1989

Durante la segunda mitad del siglo XX se implementaron retenciones en varias oportunidades, articulando con diferentes medidas cambiarias y ante diferentes escenarios económicos

internacionales. Las oscilaciones en los modos de intervención en virtud de cambios de gobierno, de necesidades surgidas a partir de las modificaciones de las condiciones internacionales, entre otras razones, fueron acentuando la inestabilidad y el malestar de los productores agropecuarios.

Varias de las citadas experiencias remiten a la aplicación de derechos de exportación ante situaciones de devaluación. El gobierno militar llevó a cabo una devaluación en 1955 y se establecieron retenciones móviles de hasta un 25%. En 1958 el presidente Frondizi implementó derechos de exportación de entre un 10% y un 20% en el marco de una gran depreciación producida por la liberación cambiaria. Posteriormente en la década de 1960, durante la dictadura de Onganía, el ministro Krieger Vasena fijó retenciones del 25 % a las exportaciones agropecuarias ante una devaluación del 40%.

En otros gobiernos se implementaron retenciones con otras medidas cambiarias. En 1973 las políticas aplicadas por el gobierno peronista de retenciones en un contexto de apreciación cambiaria afectaron negativamente a los precios de las exportaciones agrícolas pampeanas, provocando una alta transferencia de excedentes de los productores al resto de la economía.

Durante la dictadura militar iniciada en 1976 se pueden identificar dos períodos en relación al comportamiento de ambas variables. En 1976 el gobierno de Videla y su Ministro de Economía Martínez de Hoz, en el marco de la liberalización generalizada de los mercados - salvo el mercado de trabajo - y la apertura económica al exterior eximió de retenciones a las exportaciones pampeanas luego de una devaluación.

Por el contrario, en 1978 fue el propio Ministro Martínez de Hoz quien estableció un sistema de tipo de cambio fijo, *la tablita*, que provocó un notable retraso de la paridad cambiaria. Ello fue acompañado de una reducción general de los aranceles de importación que aumentó el ingreso de productos importados afectando la competitividad. Estas medidas provocaron una

crisis relevante de sectores de la industria vinculada al mercado interno, de los productores agrícolas regionales y también generaron fuertes pérdidas entre los productores pampeanos. A pesar de que no se implementaron retenciones las medidas macroeconómicas generaron fuertes pérdidas económicas a gran cantidad de empresas.⁷⁷

Durante la presidencia de Alfonsín se pueden distinguir también dos etapas en relación a las medidas aplicadas. Ante un contexto de altos precios internacionales y un tipo de cambio favorable se obtuvo en 1984/85 una cosecha record. Pero en 1986 ocurrió un considerable descenso de los precios internacionales. Debido a las necesidades fiscales a pesar del cambio de escenario las retenciones se mantuvieron considerablemente altas. No se tuvo en cuenta el reclamo del entonces Secretario de Agricultura Lucio Reca de modificar algunas acciones que perjudicaban a los productores. Como consecuencia terminó disminuyendo la cantidad producida y, por esa razón, cayeron los niveles de recaudación fiscal (Barsky y Dávila 2008).

4.1.3. Apreciación cambiaria y eliminación de retenciones en los noventa

Salvo por algunas excepciones para los granos de oleaginosas que tuvieron una tasa muy baja, en la década de 1990 se eliminaron las retenciones a la exportación de la mayoría de los productos agropecuarios. A partir de 1991 se aprobó la Ley de Convertibilidad que establecía la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar, de manera que el efecto sobre el precio por la eliminación de las retenciones fue compensado por el atraso cambiario.

⁷⁷ Señalan Barsky y Gelman (2009) que ello provocó un profundo malestar entre los productores agrarios y las renuncias en agosto de 1978 de Carlos Lanusse, subsecretario de Agricultura y en diciembre de Alberto Mihura, subsecretario de Ganadería. El presidente de CARBAP, Jorge Aguado, Ministro de Agricultura del General Viola, denunciaba estas políticas contra el agro atacando en 1978 a Martínez de Hoz. Aguado, que después sería designado Gobernador de Buenos Aires durante la presidencia de facto de Bignone, señalaba que Martínez de Hoz tenía tanto poder que condicionaba el poder presidencial.

En los primeros años, más allá de la eliminación de las retenciones, con precios internacionales bajos, el retraso cambiario en combinación con otras medidas que aumentaron los costos de producción, provocaron grandes pérdidas económicas a los productores. Esta situación afectó particularmente a aquellos productores que no habían podido reconvertirse tecnológicamente, ahora sin el apoyo de los entes reguladores que habían sido eliminados. Posteriormente este escenario se revirtió, al menos coyunturalmente, dado que los precios internacionales de los cereales y oleaginosas superaron sus niveles históricos impulsando el incremento de la producción agrícola en la región pampeana, favorecida por el aumento de los rendimientos debido a la adopción tecnológica.

La primera mitad de los años noventa resultó propicia para la inversión en tecnología. Desde la década del sesenta se fueron incorporando innovaciones a los procesos productivos agrícolas generando condiciones (Obschatko 1988), que se potenció en la década del noventa con el dinamismo de los mercados internacionales que fortaleció la demanda y la aplicación de medidas y reformas estructurales que favorecieron el aumento de la oferta. Entre otras acciones, por efecto de la apertura económica y la desregulación se redujo el precio de algunos insumos –fertilizantes y herbicidas- y de la maquinaria agrícola, por cambios en materia de infraestructura se disminuyeron los costos de los servicios portuarios, aumentaron las líneas de créditos con condiciones favorables para inversiones de capital fijo y operativo desde la banca pública y privada, desarrollando además nuevos instrumentos de financiamiento que facilitaron el acceso al capital.⁷⁸ Asociado a las mayores rentabilidades ocurrió una importante valorización de la tierra que reflejaba las expectativas favorables (Bisang 2007).

La demanda de maquinaria agrícola se fortaleció por la obsolescencia de los modelos tradicionales ante el cambio tecnológico que inducían al recambio de los equipos.

⁷⁸ Fue, por ejemplo, el caso del *leasing*, un contrato de arrendamiento muy utilizado para maquinaria agrícola, que permite al arrendatario la posibilidad de comprarla una vez finalizado el contrato.

Paralelamente, la incorporación de innovaciones en equipos, semillas y agroquímicos fue aumentando el endeudamiento de los productores (Bisang 2007). Los beneficios por la incorporación de tecnología no fueron homogéneos, sino ambivalentes y selectivos según el tipo de actividad, condicionados por distintos factores, entre ellos, las tecnologías adoptadas. En consecuencia, el escenario a mediados de los noventa para el sector agropecuario pampeano tenía como principales características la modernización tecnológica, la concentración productiva y el creciente endeudamiento, generando una problemática que se acentuó con la modificación de las condiciones internacionales que ocurrió en los años siguientes.

Por las sucesivas crisis financieras que a partir de 1995 fueron ocurriendo en diferentes países, disminuyó la oferta internacional de capitales, presionando al alza el valor de las tasas de interés y disminuyendo la oferta de los créditos internos (Bisang 2007). Paralelamente, cayó la demanda mundial de alimentos incidiendo en la baja de los precios internacionales de los *commodities*.

Otro factor de desincentivo para la actividad productiva fue la caída del consumo interno por las nuevas condiciones macroeconómicas que provocaron un aumento considerable de la tasa de desempleo que superaba los dos dígitos. Cada vez resultaba más complicado para los productores el pago de las deudas contraídas en años anteriores por la compra de maquinaria agrícola. Comenzaron, así, a refinanciar los pasivos, aumentando aún más el endeudamiento.

Con la caída en los precios internacionales, el fuerte endeudamiento y el tipo de cambio fijo el escenario económico era desfavorable y en muchos casos los productores optaron por actividades basadas en tecnologías ahorradoras de costos como la producción de soja a partir un paquete tecnológico que combinaba semillas transgénicas, glifosato y siembra directa. Una gran cantidad de productores de la región pampeana se volcaron a esta alternativa de mayor rentabilidad relativa que otras. Además, la siembra directa permitió la expansión hacia otras

regiones. Paralelamente fue incrementándose el contratismo en las diferentes etapas del proceso productivo.

Con el encarecimiento del crédito bancario se recurrió cada vez más a otras alternativas de financiamiento como los proveedores de insumos, en varios casos asociados a las empresas multinacionales de semillas y agroquímicos, que financiaban la compra de este tipo de innovaciones, consolidando la integración a las cadenas productivas internacionales.

Sin embargo, quebraron una gran cantidad de empresas agropecuarias, registrándose una disminución de la cantidad de establecimientos y un aumento de su tamaño promedio. La modernización tecnológica requería una importante inversión y mayor escala productiva. Además, con el deterioro de las condiciones económicas, las empresas que continuaban produciendo lo hacían con niveles mayores de endeudamiento y rentabilidad decreciente. A mediados de 1999 el 22% de los productores se encontraban en situación de mora en sus créditos, situación que en realidad fue más grave porque en 1997 y 1998 el Banco de la Nación refinanció las deudas vencidas e impagas y postergó ejecuciones judiciales (Barsky y Dávila 2008). A fines de la década se estimaba que aproximadamente 14 millones de hectáreas se encontraban hipotecadas (Bisang 2007). En estas condiciones desaparecieron más de 80000 unidades productivas de acuerdo con la diferencia intercensal.

4.1.4. Devaluación y aplicación de retenciones entre 2002 y 2015

En un contexto de crisis económica y social, la devaluación del año 2002 y la pesificación de los créditos a los deudores bancarios representaron una alta transferencia de recursos hacia el sector agroexportador, implicando resultados económicos favorables para las empresas agropecuarias y agroindustriales, con resultados heterogéneos según el tipo de actividad, el destino de la producción y la escala productiva. A partir de 2004 comenzó un sostenido aumento

de los precios de los *commodities* por el crecimiento de la demanda internacional de alimentos. Este escenario favoreció la expansión de la producción, el crecimiento de la inversión en las explotaciones y reactivó la industria local de maquinaria agrícola y las industrias proveedoras de insumos⁷⁹.

Desde 2002 el gobierno nacional estableció retenciones a las exportaciones, aumentando las tasas con posterioridad. Por la política cambiaria y por el incremento de los precios internacionales, los márgenes económicos continuaban siendo óptimos más allá del crecimiento de la carga impositiva. Aunque existían diferencias por actividad, región, escala productiva, etc. que se fueron acentuando con las medidas implementadas. Con el tiempo, además, empezó a licuarse el efecto inicial sobre la rentabilidad por el aumento de los costos de los insumos y bienes de capital importados por efecto de la devaluación cambiaria. La intensificación productiva con una alta inversión de capital basado en insumos y maquinaria importada generó una estructura de costos mayormente dolarizados, con excepciones como los combustibles cuyas tarifas se mantuvieron constantes.

Entre 2002 y 2007 el Ministerio de Economía estableció un esquema de tasas diferenciales de las retenciones entre productos agropecuarios y cinco aumentos de las alícuotas durante ese período. La tasa inicial de marzo de 2002 se elevó al mes siguiente porque el dólar registró una nueva devaluación. En el cuadro 6 figuran los valores de las retenciones de los principales cereales y oleaginosas y sus derivados entre 2002 y 2015.

⁷⁹ En el gráfico 7 se observa que a partir de 2000 comenzó a crecer la producción nacional de fertilizantes debido a las condiciones favorables de la nueva coyuntura económica.

Cuadro 6. Derechos de exportación (DEX) y reintegros (REX) entre 2002 y 2015

Resolución	Vigencia desde	Trigo	Maíz	Soja	Aceite de soja		Harina y pellets de soja		Girasol	Aceite de girasol		Harina y pellets de girasol	
		DEX	DEX	DEX	DEX	REX	DEX	REX	DEX	DEX	REX	DEX	REX
Res 56/02 ME	8/2/2002					0,7					0,7		
Res 11/02 ME	5/3/2002	10	10	13,5	5		5		13,5	5		5	
Res 35/02 MEYP	6/4/2002	20	20	23,5	20		20		23,5	20		20	
Res 616/05 MEYP	11/11/2005					0					0		
Res 10/07 MEYP	13/1/2007			27,5	24		24						
Res 368/07 MEYP	12/11/2007						32		32			30	
Res 369/07 MEYP	12/11/2007	28	25	35	32					30			
Res 125/08 MEYP *	13/3/2008												
Res 141/08 MEYP **	18/3/2008												
Res 64/08 MEYP ***	2/6/2008												
Máximo		28,8	36,4	48,7	44,7		44,7		41,2	37,2		37,2	
Mínimo		26,2	22,8	38,1	34,1		34,1		40,2	36,2		36,2	
Último		26,2	26,2	45,6	41,6		41,6		41,2	37,2		37,2	
Res 181-182/08 MEYP	21/7/2008	28	25	35	32		32		32	30		30	
Res 26-28/08 ME y MP	23/12/2008	23	20										

Fuente: Bolsa de Comercio de Rosario. Rossi (2015)

Los renglones en blanco significan que está en vigencia el derecho inmediato anterior.

* Establece DE móviles. El DE del aceite de soja y girasol es 4 puntos inferior al del grano. El de harina y pellets de soja es 3 puntos inferior al del grano y el de harina y pellets de girasol 2 puntos inferior al grano.

** Establece que los DE de aceites y harinas y pellets de oleaginosas serán de 4 puntos inferiores al grano.

*** Modifica la Res 125 en algunos rangos de precios FOB. Establece un cuadro de precios FOB y retenciones.

En el cuadro 7 se presentan las variaciones de derechos de exportación para soja, girasol, carne, lácteos y algunos subproductos entre marzo de 2002 y enero de 2007, el período previo al conflicto de 2008.

Cuadro 7. Evolución de derechos de exportación entre marzo 2002 y enero de 2007

	mar-02	abr-02	jul-05	nov-05	mar-06	ago-06	ene-07
Soja	13,5	23,5	23,5	23,5	23,5	23,5	27,5
Girasol	13,5	23,5	23,5	23,5	23,5	23,5	23,5
Aceite soja	5	20	20	20	20	20	20
Harina soja	5	20	20	20	20	20	20
Aceite soja	5	20	20	20	20	20	24
Harina soja	5	20	20	20	20	20	24
Carne	5	5	5	15	15	15	15
Lacteos	5	15	15	15	15	5	5
Quesos	5	10	10	10	10	5	5
Cueros	10	10	10	3	10	10	10

Fuente: Bisang (2007)

A partir de 2005 se implementaron restricciones a las exportaciones de carne y el trigo además de las retenciones. La demanda externa continuó creciendo y presionando al alza a los precios internacionales, mientras que la demanda interna también se reactivó por la mejora de los ingresos de la población. Por este motivo comenzó a registrarse un efecto inflacionario que terminó neutralizando los beneficios de la devaluación (Gerchunoff y Llach 2018). Señala Bisang (2007) que considerando los precios percibidos por el productor deflactados por IPM, los valores de fines del año 2006 se volvieron similares a los de la década del noventa.

Por otro lado, en los dos mil la economía operaba en pesos y los exportadores agropecuarios eran uno de los pocos sectores que tenían ingresos en dólares con un tipo de cambio depreciado. A esto hay que sumar la revalorización de los activos debido al acentuado repunte de la rentabilidad. Sin embargo, por las condiciones citadas –aumento de los costos de los insumos importados y de la inflación- las rentas se redujeron tendencialmente, poniendo en discusión la efectividad de los derechos de exportación como instrumento para la captación de la renta adicional del sector y como política antiinflacionaria debido a su escasa efectividad para lograr este objetivo (Bisang 2007) y a que tiene derivaciones en la transferencia de renta al interior del sector (Azcuy Ameghino 2017).⁸⁰

Sin embargo, las tasas de retenciones continuaron elevándose mediante un esquema de diferenciación de alícuotas entre productos que no tenía en consideración las asimetrías de rentabilidad entre cultivos, escala de producción, etc. Posteriormente se sumaron las restricciones comerciales que aplicaba la Secretaría de Comercio Interior, acentuándose con

⁸⁰ Desde 2003 las retenciones han cobrado importancia como componente de la recaudación oscilando en alrededor del 10% de los ingresos fiscales (Fernández y Uberti 2013).

esta combinación, la distorsión de los márgenes económicos entre cultivos, lo que tuvo como efecto la disminución de la cantidad producida en el caso del trigo (Nogués y Porto 2007).

En noviembre de 2007, poco después de los comicios nacionales, el gobierno de Néstor Kirchner aumentó nuevamente las retenciones, que terminó provocando una polémica denuncia por evasión de los exportadores en el pago de retenciones cuya resolución trascendió a la órbita del Congreso Nacional. En marzo de 2008, pocos días después de su asunción, el gobierno de Cristina Kirchner volvió a aumentar el tributo, esta vez con un sistema de retenciones móviles mediante la resolución 125. En el momento de su anuncio aumentaba la carga tributaria hasta niveles que, según señala Rossi (2015, 9) “prácticamente vulneraban el principio de justicia en la imposición”. En el caso de la soja, el esquema movía inicialmente las alícuotas de 35 a casi 41%, alcanzando luego un máximo de 48,7%. Además, a valores FOB superiores a u\$s 600 la alícuota marginal era del 95%, es decir, la mejora en los precios se destinaba básicamente al aporte fiscal. Esta resolución fue derogada, retornando al esquema de retenciones fijas de noviembre de 2007: 25% para maíz, 28% para trigo, 32% para girasol y 35% para soja, con un diferencial arancelario de 2 o 3% respectivamente para los productos de primera transformación industrial.⁸¹

A finales de 2008, sin embargo, se redujeron los derechos a las exportaciones de trigo y maíz a 23 y 20% respectivamente, dado que habían sido gravemente afectados por la sequía y habían disminuido drásticamente sus ganancias por la caída de los precios internacionales.

Con posterioridad se mantuvo sin variaciones hasta 2015 la estructura de las retenciones para granos, harinas y aceites, verificándose solamente cambios en biodiesel y en el rubro de mezclas

⁸¹ En casi todas las cadenas del sector agroindustrial hay escalonamiento en los impuestos a las exportaciones. Se grava con tasas más elevadas la exportación de los productos primarios que la de los productos procesados para promover la exportación de productos con valor agregado local y para compensar el escalonamiento tarifario a las importaciones aplicado en los mercados de destino (Regúnaga y Tejeda 2015).

para alimentación animal, entre otros productos agroindustriales (Rossi 2015). También se aplicaron diferentes compensaciones y reintegros a productores, sobre todo en los casos de cultivos de trigo y maíz, los más afectados por los efectos de las políticas. A pesar de estos incentivos no se logró aumentar la producción (gráficos 3 y 6).

4.2. CONTROVERSIAS SOBRE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS RETENCIONES AL DESARROLLO ECONÓMICO

4.2.1. Los debates y conflictos en torno a las retenciones

La facilidad de recaudación efectiva en una economía con altos los niveles de evasión impositiva es la principal ventaja señalada para la aplicación de las retenciones. Los productores agropecuarios consideran que constituye un castigo al sector y un mecanismo de transferencia de recursos para subsidiar a la industria no agropecuaria, mientras que desde el gobierno nacional, en particular los ministros y funcionarios de economía plantean que se trata de un instrumento de redistribución social de la renta al imponerse a sectores favorecidos económicamente.

Reca (2010), cuestionando este argumento, sostiene que en general los planteos que antepone agro e industria y justifican la imposición al primero sobre la base de las rentas extraordinarias no toman en cuenta que la agricultura contemporánea depende algo menos de los factores naturales y crecientemente de la tecnología, generada a su vez, por la industria articulada a través de las cadenas agroindustriales.

En un documento con recomendaciones sobre políticas agropecuarias los ex Secretarios de Agricultura Lucio Reca, Marcelo Regúnaga, Jesús Leguiza y Rafael Delpech plantean que las retenciones constituyen una permanente fuente de conflicto en las relaciones entre los

productores agropecuarios y el gobierno nacional y, por esta razón, se trata de un impuesto desgastado que absorbió excesivas energías durante demasiado tiempo y que el conflicto de 2008 no ha sido más que la culminación de este prolongado enfrentamiento (Reca et ál 2011).

Los ministros de economía, en general, defienden el valor de la aplicación de retenciones en virtud de su contribución fiscal, del desacople de los precios internos en coyunturas de alza de los precios internacionales, como herramienta de control de la inflación y, en algunos casos, para mejorar la competitividad de la estructura productiva.

La experiencia reciente deja en evidencia una serie de dificultades para el logro de algunos de estos objetivos. La estrategia de desacople podría tener éxito si la inflación se explicara mayormente por el aumento de precios internacionales, pero no cuando se debe a la presión sobre los costos internos debida al aumento de las tarifas y los combustibles. Por otro lado, en el corto plazo podría inducir la disminución de algunos precios de bienes finales o intermedios –como ocurrió con el maíz que es insumo de varias cadenas de producción animal–, pero en el mediano plazo se vería comprometida la inversión y, por lo tanto, podría disminuir la oferta y aumentar el precio, teniendo el efecto contrario al buscado.

En el documento citado, los ex Secretarios de Agricultura sostienen que se trata de un impuesto que le quita competitividad a la producción y prácticamente ha sido desechado por los principales competidores de Argentina. Son, además, impuestos no coparticipables que reducen los precios e ingresos agropecuarios y, por ende, disminuyen los impuestos municipales, provinciales y nacionales coparticipables; es decir son un impuesto antifederal, que concentra el poder político en el Poder Ejecutivo Nacional. A su vez, la experiencia histórica y reciente muestra que las retenciones no han sido un instrumento idóneo para reducir la inflación. Por dichas razones plantean sustituirlas por impuestos coparticipables y que carezcan de efectos depresivos sobre la producción. (Reca et ál 2011).

Los gobernadores y funcionarios provinciales generalmente cuestionan la aplicación de este tributo por su carácter no coparticipable. Consideran que se trata de una medida *antifederal* y, en este sentido, critican los alcances del efecto redistributivo dado que la recaudación de recursos se concentra en el Poder Ejecutivo y no se destina a los gobiernos provinciales.

4.2.2. Control de la inflación, crecimiento económico e impactos sociales

La aplicación de regulaciones comerciales en combinación con retenciones a las exportaciones agropecuarias no solo no logró cumplir con su objetivo antiinflacionario, sino que desincentivaron la inversión al reducir los precios de venta de los productores, sin efecto sobre los precios al consumo. Estos últimos crecieron a una tasa promedio anual de 9,2% entre 2003-2007 y de 9,7% entre 2008-2013 según el INDEC intervenido desde 2007. Las fuentes alternativas como el Congreso de la Nación señalaban valores superiores en el entorno del 24,2% para este período llegando incluso a 38,5% en 2014.

En parte la ineffectividad de las medidas se explica por la sobreestimación de la participación de los precios de los bienes primarios en los precios finales de los alimentos. En varios casos tienen mayor incidencia otros costos productivos tales como el precio de la energía, los alquileres, los impuestos, los salarios, los fletes, la tasa de interés y los costos de distribución. En otros casos, los precios internos de algunos insumos agropecuarios y bienes de capital fueron más altos que los internacionales por la protección comercial de la producción local de dichos bienes. Como las medidas aplicadas redujeron los precios relativos internos de los productos agrícolas primarios frente a los precios internos del resto de los bienes y servicios, disminuyó la rentabilidad relativa del sector agropecuario frente a otros sectores (Regúnaga y Tejeda 2015). En algunas actividades las restricciones a la comercialización tuvieron como

consecuencia una falta de incentivo para la inversión que impactó negativamente en la oferta, presionando los precios al alza.

El citado documento de los ex Secretarios de Agricultura sugería “esclarecer a la opinión pública sobre la naturaleza del proceso de formación de precios de los productos que utilizan insumos agropecuarios con el objeto de corregir la equivocada percepción de que el aumento de los precios de los productos primarios -por ejemplo trigo- se traslada en igual proporción a los productos finales -por ejemplo pan-, asignando indebidamente al productor agropecuario la responsabilidad principal del encarecimiento del costo de vida. Esto se vuelve especialmente relevante en un ambiente inflacionario” (Reca et ál 2011, 16).

Con la intervención del INDEC en 2007 y la pérdida de credibilidad de las estadísticas oficiales, aparecieron fuentes como el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina que estimaba un porcentaje de pobreza del 25 al 30% de la población entre 2008 y 2015, cifra que aumentaba a 50 y 56% para los niveles socioeconómicos más bajos, los hogares con niños y con jefes de hogar que no habían finalizado la educación secundaria. Entre 2010 y 2015 se registró una leve caída en la tasa de personas en condición de indigencia de 6,4 a 5,3%, aunque siguió siendo alta, 13,6%, para los niveles socioeconómicos más bajos en 2015.⁸²

En dicho período la tasa de desempleo - porcentaje de población económicamente activa de 18 años y más- tenía valores entre 8 y 11%, que ascendían a 15 y 17% en los estratos socioeconómicos más vulnerables, las mujeres, los jóvenes y los que no habían finalizado la educación secundaria.⁸³

⁸² Según la definición del INDEC se considera pobre a aquellos hogares/personas cuyos ingresos no superen el umbral del ingreso monetario necesario para adquirir en el mercado el valor de una canasta de bienes y servicios básicos. Se considera indigente a aquellos hogares/personas cuyos ingresos no les permiten adquirir el valor de la Canasta Básica Alimentaria.

⁸³ Consultado: 12 marzo de 2017. www.uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina

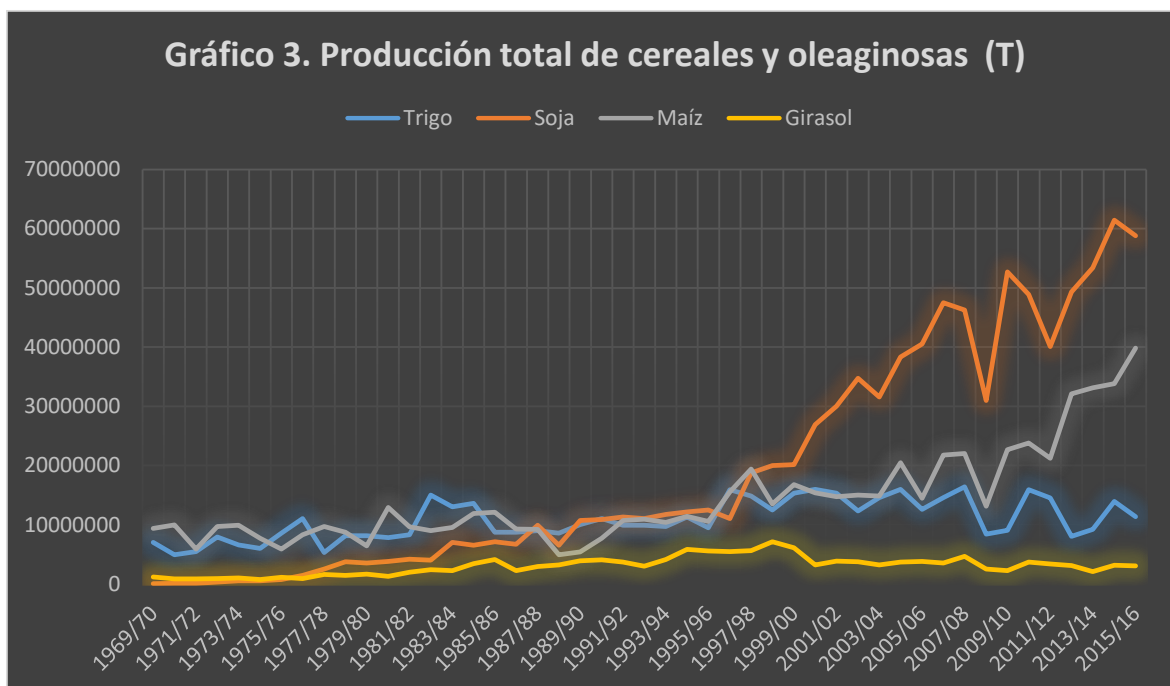
A pesar de que se registró una mejora de los indicadores sociales con respecto a la década anterior, estos valores siguen siendo altos a pesar de que se justificó la aplicación de varias políticas, que mejoraron notablemente la recaudación fiscal durante el período, con el fin de mejorar la distribución social del ingreso. La presión tributaria neta total de Argentina estimada por la Secretaría de Hacienda aumentó de 20,9% del PBI en 2001 a 37,5% en 2012. En 2012 Argentina era el país con mayor presión tributaria de América Latina que registraba un promedio regional de 20,7% (OCDE 2013). El aumento de la recaudación en la Argentina se explicaba principalmente por la participación de los derechos de exportación que en el período 2003-2013 ocupaba el cuarto lugar en importancia, luego del IVA, el impuesto a las Ganancias y las Contribuciones y Aportes a la Seguridad Social (Regúnaga y Tejeda 2015). A pesar de esta mejora en la recaudación continuó sin resolverse la grave problemática social de gran parte de la población, que incluso se profundizó en los últimos años del período por efecto de la inflación.

De acuerdo con Picketty (2015) se requiere considerar las causas de la desigualdad para poder implementar políticas que efectivamente tengan un efecto redistributivo. La desigualdad de salarios se presenta entre asalariados y no asalariados, pero también entre trabajadores formales e informales, de ahí que es conveniente mejorar las fuentes de empleo formal y el acceso a trabajos de mayor calidad a través de políticas que incrementen el acceso y aumenten la calidad del sistema educativo. Sobre la base de estudios empíricos, este autor señala que los impuestos a la producción pueden llegar a disminuir la desigualdad entre capital y trabajo, pero su alcance redistributivo puede ser limitado dado que aumenta el riesgo de disminuir los niveles de producción, impactando negativamente sobre la recaudación de impuestos, la oferta de trabajo y el nivel de salarios.

4.2.3. Expansión de la superficie y la producción de soja

La expansión de la agricultura en la región pampeana, fenómeno conocido como *agriculturización*, se acentuó en las últimas décadas, en gran medida, por las mejoras en la productividad asociadas a la adopción tecnológica. Esto favoreció el aumento de la rentabilidad relativa de la agricultura extensiva sobre otras actividades afectadas por las restricciones que iban generando las recurrentes crisis económicas, las continuas oscilaciones en la definición de políticas y las frecuentes variaciones en los precios internacionales. El avance agrícola implicó el desplazamiento de la producción ganadera hacia otras regiones o la intensificación de los procesos productivos a través de los *feedlots*.

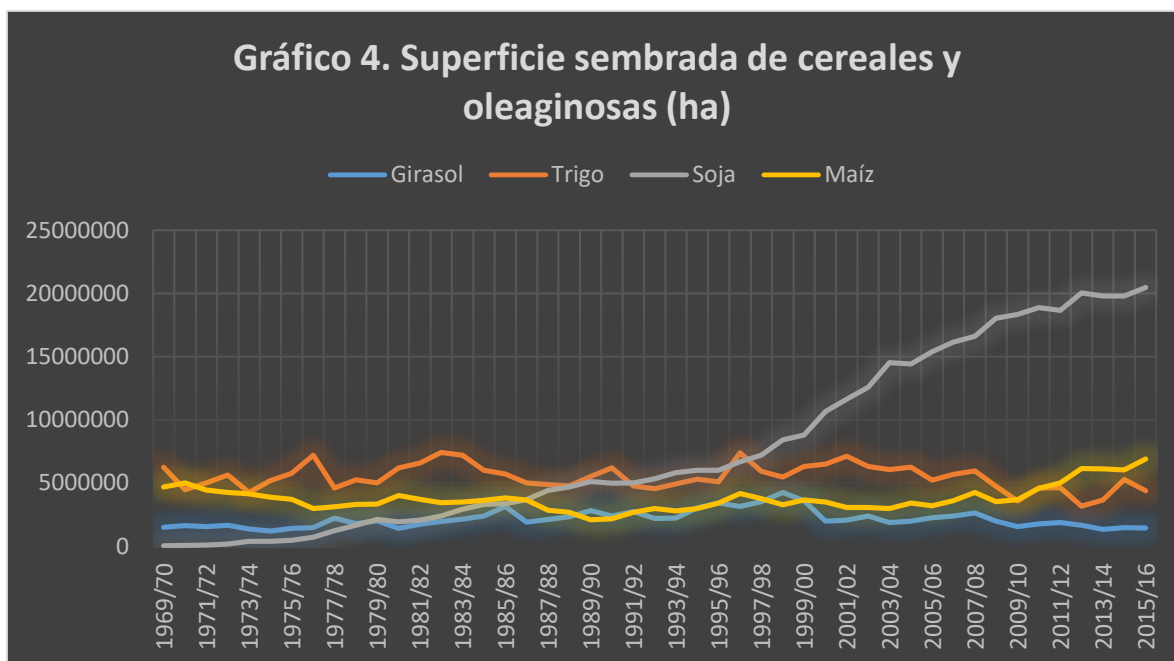
En el gráfico 3 se puede observar el incremento de la producción total de los principales cereales y oleaginosas desde la década del setenta. Este indicador muestra un incremento sostenido hasta la década del noventa en que se registra un notorio aumento de las tasas de crecimiento que continúa hasta la actualidad. A partir de 1996 con la autorización de la primera variedad de soja RR se puede constatar un mayor aumento de la producción de soja sobre los demás cultivos, que se explicaría, principalmente, por el incremento de la superficie sembrada según se observa en el gráfico 4.



Elaboración propia. Fuente: Secretaría de Agroindustria, Subsecretaría de Agricultura, Dirección Nacional de Estimaciones, Delegaciones y Estudios Económicos.

En la década del noventa los demás cultivos evidencian una sostenida expansión de la producción debido fundamentalmente al aumento de los rendimientos por la incorporación de tecnología como puede observarse en el gráfico 5 -de importancia en el cultivo de maíz por la adopción de híbridos- o al efecto combinado de la expansión de los rendimientos y de la superficie.⁸⁴

⁸⁴ Los rendimientos remiten a promedios nacionales que consideran para el cálculo también a las regiones de suelos menos productivos. Los promedios de rendimientos de la región pampeana son considerablemente mayores.



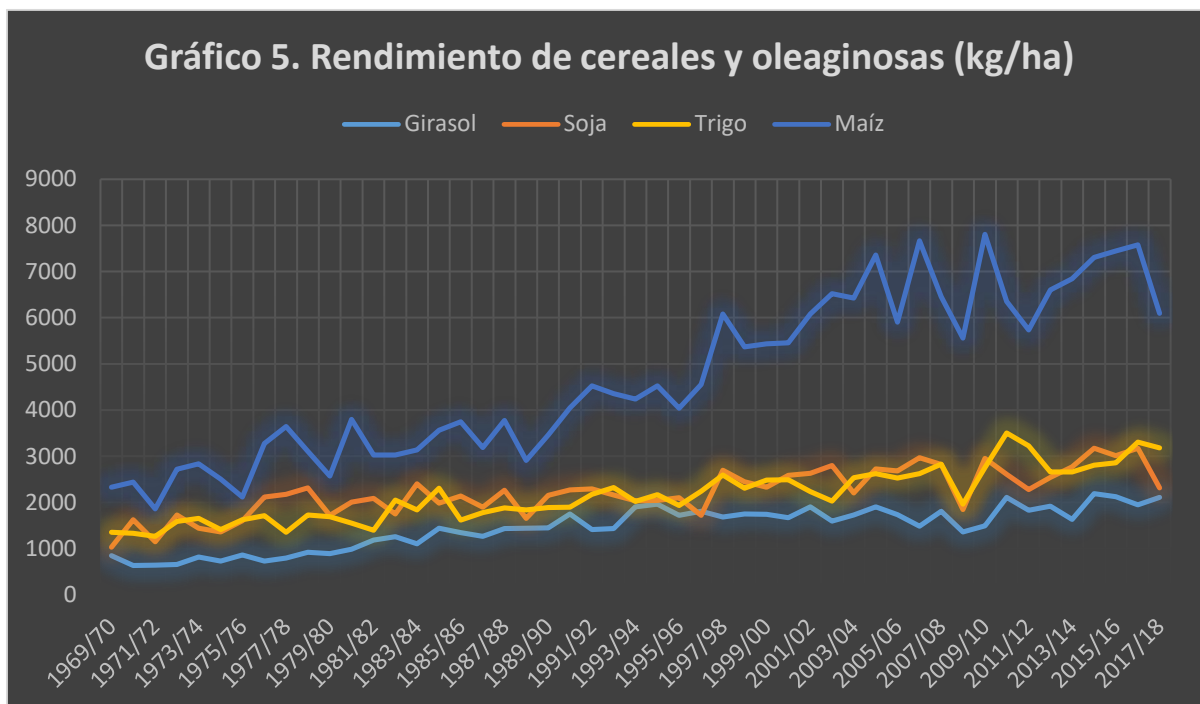
Elaboración propia. Fuente: Secretaría de Agroindustria, Subsecretaría de Agricultura, Dirección Nacional de Estimaciones, Delegaciones y Estudios Económicos.

El considerable avance del cultivo de soja no afectó, al menos durante los primeros años de la década de 2000, el crecimiento de la producción de los demás granos, a excepción del girasol⁸⁵. En este período el incremento de la producción de maíz y trigo se explicaría fundamentalmente por el aumento de los rendimientos, observándose una caída de la superficie sobre todo en el caso del trigo. A partir de 2005 se profundizó aún más la brecha de crecimiento con la soja que sigue aumentando en producción y superficie. En el gráfico 6 se puede observar la caída en la producción y exportación de trigo a partir de la campaña 2007/08, el año del conflicto agrario, en plena intervención del mercado y con varios aumentos de retenciones.⁸⁶ También cayó la producción en otros rubros como la ganadería de carne y la lechería.⁸⁷

⁸⁵ En este cultivo las alcuotas de retenciones fueron prácticamente similares a las de la soja durante todo el período. Con esta medida se terminó afectando la rentabilidad relativa de girasol –de menor precio y mayores costos- respecto a soja, problema reiteradamente señalado desde ASAGIR, la Asociación que representa a la cadena del girasol.

⁸⁶ Ver Dávila et ál (2017).

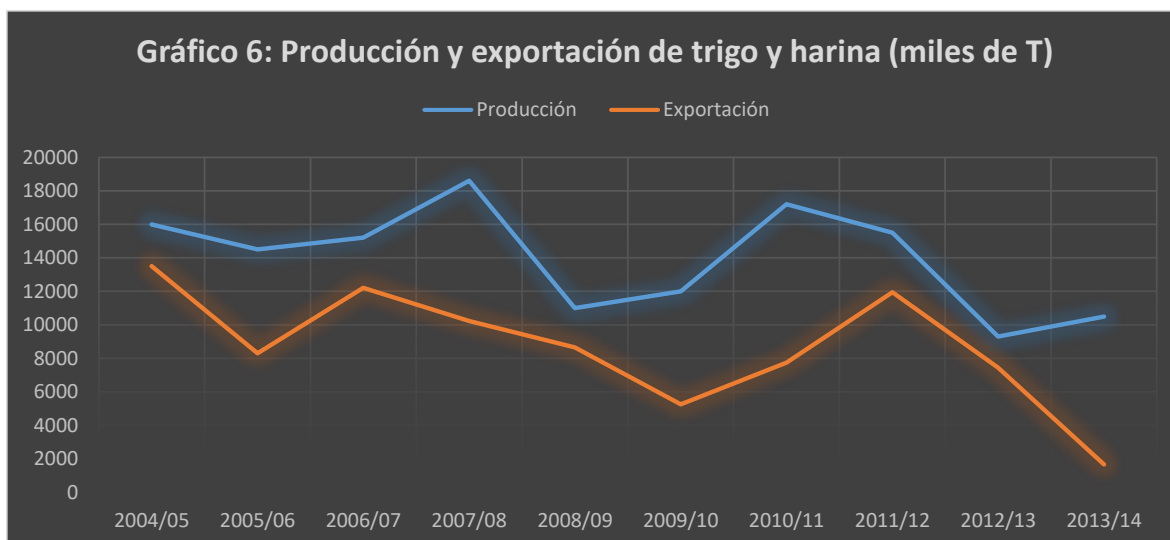
⁸⁷ Entre 2001 y 2014 la superficie del cultivo de la soja creció 71,5% y alcanzó más de 16 millones de hectáreas. El proceso de expansión se produce principalmente en la Provincia de Buenos Aires donde con un incremento del área a una tasa anual de 9,1%, y a partir de 2008 este incremento se caracteriza por una profundización del



Elaboración propia. Fuente: Secretaría de Agroindustria, Subsecretaría de Agricultura, Dirección Nacional de Estimaciones, Delegaciones y Estudios Económicos.

El proceso denominado *sojización*, en parte, se explica por las distorsiones que iban provocando las medidas comerciales en combinación con los aumentos en las retenciones que fueron alterando los márgenes brutos relativos a favor de la soja.

desplazamiento de otras actividades. Prácticamente el 100% de la expansión de la superficie de soja en ese período adquiere esta dinámica en la provincia (Paez 2015).



Fuente: Dávila et ál (2017). Datos de la Secretaría de Agroindustria, Subsecretaría de Agricultura, Dirección Nacional de Estimaciones, Delegaciones y Estudios Económicos.

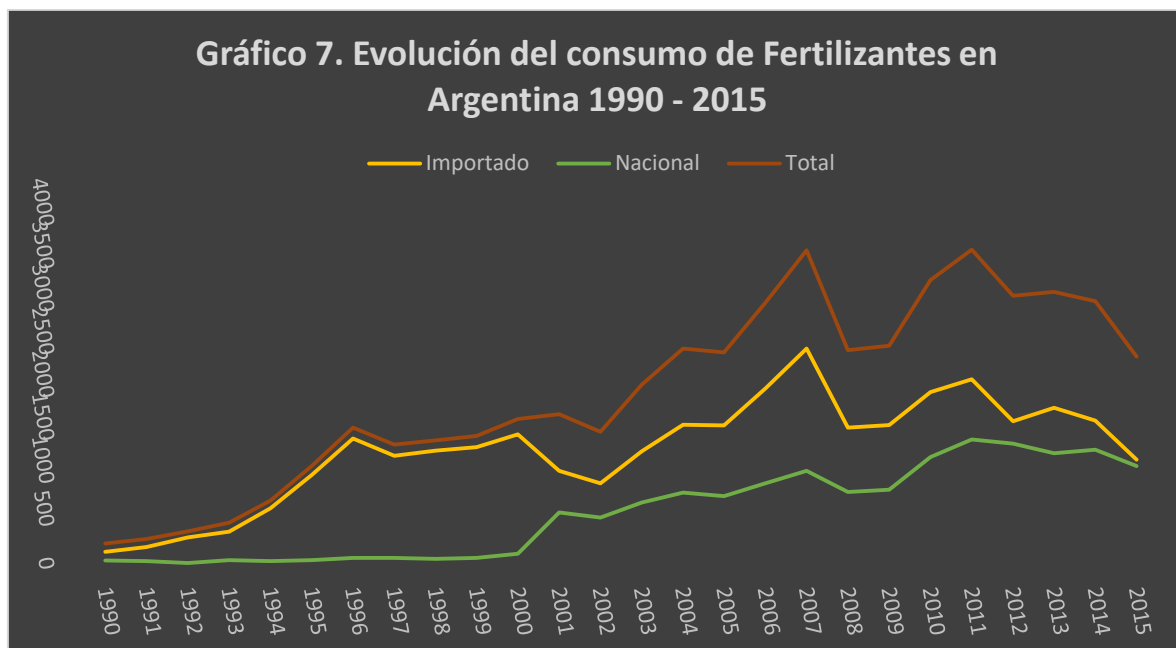
Algunos autores atribuyen el fenómeno del crecimiento de la producción de soja a la utilización de semillas transgénicas. Sin embargo, otros cultivos que han incorporado este tipo de innovación, como el maíz, no registraron el mismo comportamiento. Otras tecnologías y otras variables económicas y políticas influyen en este proceso, entre ellas, el esquema de retenciones diferenciales entre cultivos y la aplicación de restricciones comerciales para las demás actividades a excepción de la soja. El sobredimensionado avance de la soja sobre los demás cultivos puede implicar riesgos ambientales en caso de que se apliquen sistemas de producción basados en el monocultivo y comerciales cuando se acentúa la dependencia de un solo cultivo y se compromete la exportación de otros granos, favoreciendo a la industria de la soja sobre otras agroindustrias.

4.2.4. Los efectos en la adopción tecnológica

Con el cambio en las condiciones económicas que se registró a partir de 2011 comenzaron a aplicarse esquemas productivos menos intensivos en tecnología y ambientalmente menos conservacionistas.

De acuerdo con el Relevamiento de Tecnología Agrícola Aplicada (ReTAA), realizado por la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, en la campaña 2010/11 el 47% de los planteos productivos se realizaron con un nivel tecnológico alto, el 42% con un nivel medio, mientras que un 11% utilizó tecnología de nivel bajo; estos resultados indicarían que la producción agropecuaria mostraba niveles de tipo medio-altos. Durante el ciclo 2012/13 la situación cambió; el 37% aplicó un nivel tecnológico alto, el 50% medio y el 13% bajo, registrándose una caída de 10% en el uso de niveles tecnológicos altos y, por lo tanto, una caída de la inversión de capital en innovación tecnológica. Asimismo, el aumento de uso de planteos tecnológicos de nivel bajo fue mayor en trigo, cultivo que registraba serios problemas por la intervención del mercado (Samarro et ál. 2013; Brihet 2015).

Según el gráfico 7 el consumo de fertilizante, una de las variables que más incide en los niveles de rendimiento, registró un gran crecimiento hasta 2007, una disminución en 2008 y 2009 –por la caída de la producción debido a la gran sequía y los problemas ocasionados por la crisis internacional–, vuelve a aumentar hasta 2011 y, a partir de este año, muestra una caída sostenida.



Elaboración Propia. Fuente: CIAFA – Fertilizar AC

La demanda de fertilizante para la producción de trigo disminuyó de 1 millón de toneladas en 2007 a 600 mil toneladas en 2012, volumen que se mantuvo hasta 2015 según datos de CIAFA y Fertilizar AC. La menor aplicación de fertilizante nitrogenado en este cultivo afecta el contenido de proteína y, por lo tanto, la calidad del grano deteriorando también su precio.

La inversión tecnológica es, eventualmente, una de las variables de ajuste ante coyunturas desfavorables, sobre todo con respecto a insumos variables como los fertilizantes y otros agroquímicos. A partir de 2011 se registraba una situación de caída de precios y aumento de costos por la inflación, con niveles altos en las alícuotas de retenciones y en los precios de los insumos importados por las restricciones comerciales. Por eso fue necesario ajustar otros costos. Por otro lado, las medidas implementadas de manera indiferenciada contribuyeron a profundizar la brecha tecnológica entre las unidades productivas al no contemplar las asimetrías de escala, afectando la competitividad de los productores de menor tamaño.

4.2.5. Conflictos sectoriales por la distribución de la renta

En general las políticas aplicadas durante el período 1990 - 2015 favorecieron la transferencia de renta a los sectores económicos más poderosos, en varios casos promoviendo o acentuando conflictos sectoriales.

La discusión entre los productores y los exportadores por el diferencial de retenciones que beneficia la exportación de productos con valor agregado sobre la materia prima es uno de los principales temas de controversias.

En la década de 1990 se eliminaron las retenciones pero se mantuvieron para oleaginosas -soja y girasol- a una tasa de 3,5%, asegurando el subsidio de los productores agropecuarios a la industria aceitera. En la década siguiente, con la Resolución 125/08 se incrementó aún más la ganancia de dicha industria que terminó recibiendo más de 20 dólares por tonelada por encima de la ganancia empresarial estipulada como normal a nivel mundial. Internacionalmente se considera óptima para la inversión en la industria aceitera una ganancia de 12 a 15 dólares por tonelada. En Argentina ganan esta cifra más el diferencial de retenciones. El grueso de esta ganancia se remite, además, a las casas matrices del exterior (Ferrari Etcheberry y Martínez Raimonda 2008).

Regúnaga y Tejeda (2015) consideran que la industria de molienda de oleaginosas argentina adquirió un desarrollo que la ubica entre las mayores y más modernas a nivel mundial debido, en gran parte, a la mejora de la competitividad industrial favorecida por los diferenciales en los impuestos de exportación.

Para Ferrari Etcheberry y Martínez Raimonda (2008), en cambio, el diferencial oculta el monto de la transferencia de ingresos que recibe el sector que se pretende promover y, además, enmascara el hecho de que el diferencial lo paga el productor rural. La industria aceitera que ha recibido este subsidio durante los últimos 30 años, es un mercado oligopólico de alta

concentración en pocas firmas que comercializan alrededor del 90% de la producción, produce un valor agregado ínfimo en relación al grano y como está altamente tecnificada y ocupa poco personal.

Continuando y ampliando el análisis del apartado de políticas comerciales, los subsidios a feedlots y molinos harineros aplicados en la década de 2000, con los que se buscaba favorecer el agregado de valor y aumentar la producción para bajar los precios, no obtuvieron resultados en tanto a la baja del precio de la carne y el trigo al consumidor, aunque sí incidieron en la disminución del precio al productor favoreciendo la transferencia hacia la industria y el comercio.⁸⁸

Señalan Regúnaga y Tejeda (2015) que algunas políticas contribuyeron al proceso de concentración productiva que viene ocurriendo desde hace décadas atrás y que no fue posible revertir o amortiguar con las políticas implementadas para los pequeños productores dado que los menores precios recibidos por los productores afectan en mayor medida a los resultados económicos de las unidades de menor tamaño. Las medidas generaron distorsiones que favorecieron la transferencia de renta entre y al interior de los distintos eslabones de las cadenas agroindustriales hacia los grupos de mayor poder económico.

La estrategia implementada a partir de 2005 priorizaba la negociación con los actores de más poder económico descartando a los productores agropecuarios (Barsky 2009). Moreno (2018) explica que: “Luego de décadas sin ningún tipo de regulación, la economía merecía una estrategia diferente. Y si bien es cierto que nuestra economía altamente concentrada dificultaba las negociaciones, por otro lado operaba a favor facilitando el ordenamiento: bastaba que las empresas emblemáticas de cada sector *aceptaran*⁸⁹ el criterio de la administración de comercio.

⁸⁸ De acuerdo con Lema (2017) el total de transferencias desde los productores agropecuarios entre 2007 y 2014 ha promediado unos US\$ 11.000 millones anuales, valor que representa casi el 30% de los ingresos brutos de los productores, siendo los granos y la carne vacuna han sido los rubros más perjudicados.

⁸⁹ El resaltado es del autor.

En síntesis, había que aplicar las tácticas básicas de la doctrina de guerra, según las cuales es más importante que el adversario piense con qué *poder de fuego*⁹⁰ se cuenta, que con el que realmente se dispone. La táctica elegida entonces fue la de consensuar con el empresario relevante de cada sector, para que detrás de él se encolumnara el resto” (Moreno 2018, 83).

De acuerdo con los resultados preliminares del CNA 2018 se existía un total de 250.881 Explotaciones Agropecuarias (EAP) de las cuales 222.201 tenían límites definidos. (INDEC 2019).⁹¹ Según el CNA de 2002 había 333.533 EAP de las cuales 297.425 tenían límites definidos en esa fecha. El CNA de 1988, por otra parte, registraba 421.221 EAP totales y 378.357 EAP con límites definidos. Entre 1988 y 2002 la disminución de establecimientos fue de 87.688 EAP totales y 80.932 con límites definidos. Más allá de que será necesario aguardar los resultados definitivos del último censo agropecuario para analizar en detalle las características de este proceso, se constata una notoria disminución de la cantidad de explotaciones agropecuarias, tan importante como en el período intercensal anterior. Algunos autores proyectaron una fuerte concentración productiva en el período 2002 - 2015 continuando con el fenómeno que viene ocurriendo desde hace varias décadas (Fernández 2015).

A las polémicas sobre el diferencial de retenciones entre grano y derivados, también se suman conflictos por evasión. En noviembre de 2007, meses antes del conflicto por la 125, ocurrió una controversia por una denuncia de evasión en el pago de retenciones por parte de las empresas exportadoras que hicieron el ex Presidente Alfonsín y el ex presidente de la JNG Ferrari Etcheverry. El 7 de noviembre el gobierno estableció un aumento general de los derechos de exportación de todos los granos, que en el caso de la soja subieron de 27,5% a 35%. Anticipando la suba de las tasas con posterioridad a las elecciones nacionales de octubre, unos días antes del

⁹⁰ El resaltado es del autor.

⁹¹ El INDEC señala que estos datos se encuentran en estado preliminar, por lo tanto no son comparables con las cifras definitivas de censos nacionales agropecuarios anteriores.

aumento los exportadores registraron supuestas ventas por aproximadamente 20 millones de toneladas de soja que representaba en ese entonces poco menos de la mitad de la cosecha. En esta fecha aún no había finalizado la temporada de siembra de soja, ni había comenzado la cosecha.⁹² Más allá de que aún no se hubiera sembrado, la ley igualmente habilitaba a realizar la declaración en caso de que efectivamente se hubiera comprado el grano.

De acuerdo a la aplicación de la Ley 21.453, ese tonelaje declarado quedaba al margen del aumento, de manera que el exportador iba a cobrar al productor retenciones por 35% pero al fisco le iba a pagar por 27,5%, es decir, al valor en el momento que declaró la compra. La diferencia se la quedaba el exportador. Esta práctica es usual, pero puede evitarse si el Secretario de Agricultura cierra el registro de exportadores, algo que no ocurrió en ese entonces (Ferrari Etcheberry 2007). Sin embargo, a raíz de que la polémica cobró estado público al ser denunciada por el Raúl Alfonsín, el diputado Martínez Raymonda presentó un proyecto de ley que establecía una interpretación de la ley 21.453 con efecto retroactivo, suprimía el problema de ese entonces e impedía su futura reincidencia.

La Cámara de Diputados aprobó este proyecto el 5 de diciembre, pero fue reformulado en el Senado por sugerencia del senador Urquía. El legislador del Frente para la Victoria, también propietario de Aceitera General Deheza, propuso una modificación que mantenía la parte principal de la ganancia de los exportadores.⁹³ La denominada Ley Martínez Raymonda -Ley 26.351/07- con su reformulación fue aprobada por unanimidad por la Cámara de Senadores el 26 de diciembre de 2007.

⁹² De acuerdo con el INTA la siembra de soja de primera que es la más temprana se realiza entre septiembre y noviembre, mientras que el cultivo de segunda se siembra entre noviembre y enero. Para la primera la temporada de cosecha comienza marzo y se extiende hasta junio y para la soja de segunda la cosecha va de abril a julio.

⁹³ Según explicó Ferrari Etcheberry (2008) el senador Urquía reconoció y explicó las 'ventas supuestas', aplaudió el texto de Diputados que, dijo, evitaba la ganancia ilegítima de los exportadores, y luego se refirió a un simple cambio que calificó de 'formal' y 'gramatical'; reemplazó en el texto de Diputados 'derechos de exportación' por 'alícuotas de derechos de exportación'.

Se sumaron otras irregularidades debido a que el Poder Ejecutivo no reglamentó la ley hasta mayo de 2008, en pleno conflicto por la 125, y durante esos cinco meses la Aduana siguió permitiendo que los exportadores embarcaran la soja con el pago al fisco de la alícuota de 27,5% vigente antes del 7 de noviembre. El 12 de mayo de 2008 se reglamentó la Ley mediante el decreto 764/08 y se determinó que el pago de los exportadores sería a cuenta de lo correspondiente de acuerdo a esta ley, ordenando este control a la ONCCA ⁹⁴ que estaba a cargo de Ricardo Etchegaray y que tampoco cumplió el pago de acuerdo a lo estipulado por el decreto y continuó beneficiando a los exportadores. Además, desde el 12 de mayo la ONCCA no permitió tampoco la publicación diaria del tonelaje de declaraciones juradas de supuestas ventas al exterior. Se estima que la ganancia de los exportadores sobre los 20 millones de toneladas llegaba a más de 2000 millones de dólares. (Ferrari Etcheverry 2008).

El Congreso Nacional, en general, que constitucionalmente tiene competencia en materia de derechos de exportación, ha tenido escasa injerencia, a excepción de cuestiones puntuales como el frustrado intento por resolver el problema de la evasión en el pago de retenciones. Por otro lado, el Poder Ejecutivo Nacional en estos casos ha terminado mediando a favor de los exportadores y contra los productores.

4.2.6. Controversias por la coparticipación de las retenciones

La aplicación de derechos de exportación es una medida usualmente cuestionada por los gobernadores e intendentes dado que son tributos no coparticipables de acuerdo con lo que establece la Constitución Nacional. Se trata de impuestos que concentran la recaudación en el

⁹⁴ El decreto 764 del 12 de mayo de 2008 le quitó a la Secretaría de Agricultura el registro de las Declaraciones Juradas al Exterior y se lo asignó a la ONCCA.

gobierno nacional y, por lo tanto, el poder político para distribuir esos recursos entre las jurisdicciones.

Por otro lado, al promover la disminución de los precios internos de los productos, indirectamente bajan la recaudación de impuestos nacionales coparticipables, provinciales y municipales dependientes de la actividad económica como Ingresos Brutos (Regúnaga y Tejera 2015). De esta forma, restan aún más autonomía y aumentan la dependencia de los gobiernos provinciales con respecto al Poder Ejecutivo Nacional.

Durante el conflicto de 2008 la mayoría de los gobernadores apoyaron al sector agropecuario cuestionando el aumento de retenciones. En marzo de 2009 el gobierno nacional creó el Fondo Federal Solidario a través del Decreto 206/09 que establecía la coparticipación federal obligatoria del 30% de los derechos de exportación de la soja y sus derivados. Esos recursos, a su vez, tenían como destino el financiamiento de obras de infraestructura, no pudiendo ser destinados a gastos corrientes.

El debate sobre el carácter federal del tributo, en este caso las retenciones, está estrechamente asociado a la controversia sobre quien en realidad debería tener la atribución para establecerlo (Dávila et ál. 2017). Constitucionalmente es el Congreso de la Nación quien debe fijar los derechos al comercio exterior y sus alícuotas. Sin embargo, el Código Aduanero⁹⁵ habilita al Poder Ejecutivo Nacional a fijar y modificar los derechos de exportación en determinadas situaciones (Artículo 755): a) asegurar el máximo posible de valor agregado en el país con el fin de obtener un adecuado ingreso para el trabajo nacional; b) ejecutar la política monetaria, cambiaria o de comercio exterior; c) promover, proteger o conservar las actividades nacionales productivas de bienes o servicios, así como dichos bienes y servicios, los recursos naturales o las especies animales o vegetales; d) estabilizar los precios internos a niveles convenientes o

⁹⁵ Ley 22.415 (1981)

mantener un volumen de ofertas adecuado a las necesidades de abastecimiento del mercado interno; e) atender las necesidades de las finanzas públicas. Según su interpretación podría justificarse el aumento de retenciones por decreto de acuerdo a este artículo. Sin embargo, esta situación, que rige desde hace casi 30 años, para algunos autores se trata de una delegación excesiva de facultades al Poder Ejecutivo Nacional, que termina violentando el principio de reserva de ley al permitirle, en los hechos, legislar al poder administrador (Fernández y Uberti 2013). En 2014 la Corte Suprema declaró inconstitucionales las retenciones a las exportaciones que no sean aprobadas por ley. Sin embargo, continuaron siendo fijadas por decreto del Poder Ejecutivo hasta la actualidad.

4.3. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE RETENCIONES Y CONFLICTOS

Los conflictos entre los productores agropecuarios y el gobierno nacional asociados con las retenciones se explican fundamentalmente por los efectos depresivos que tienen sobre la rentabilidad de las empresas agropecuarias, acentuándose el problema cuando se aplican simultáneamente otras medidas que deprimen los ingresos o aumentan los costos y ante coyunturas económicas internacionales desfavorables. En general se trata de decisiones que competen a los ministerios de economía, que suelen ser cuestionadas por los titulares de agricultura. A pesar de que suelen ser presentados como instrumentos claves por su contribución al desarrollo económico y su impacto redistributivo, que terminan definiéndose en función de la resolución de problemáticas macroeconómicas y necesidades fiscales.

Si bien su aplicación puntual puede ser necesaria ante coyunturas de aumentos de precios internacionales o con posterioridad a una devaluación, el problema se presenta porque se utiliza como un instrumento de recaudación permanente. Al tratarse de un impuesto que grava el ingreso y no la ganancia y se aplica de manera indiferenciada a todos los productores

agropecuarios, contribuye a profundizar las asimetrías perjudicando más a los pequeños y medianos, además de favorecer la implementación de planteos productivos con menor nivel tecnológico. En este sentido, varios especialistas proponen sustituir las retenciones por impuestos que graven la ganancia.

La falta de coherencia en las políticas, de diagnósticos adecuados y de evaluaciones de impacto contribuyeron a profundizar los sesgos a favor de algunas actividades económicas como la producción de soja y a afectar la oferta de otros productos como carne vacuna y trigo, presionando, así, sus precios internos al alza.

Ocasionalmente a partir de estas medidas se acentúan algunos conflictos sectoriales dado que favorecen las transferencias de los productores agropecuarios a la agroindustria exportadora, de manera que el estado, a través de estas políticas que se justifican por su efecto redistributivo, termina mediando a favor de los sectores de mayor poder económico y favoreciendo la concentración productiva. Se presentan cuestionamientos de los productores agropecuarios respecto al diferencial entre granos y derivados que siguió vigente aún en la década de 1990 cuando se habían eliminado las demás retenciones. Otro foco de conflicto se presenta cuando los exportadores anticipan subas del impuesto y declaran compras previamente al aumento pagando al fisco a la tasa más baja pero reteniendo al mayor valor al productor. Una polémica por evasión, denunciada en noviembre de 2007 por el ex presidente Alfonsín, cobró estado público y se intentó dirimir, en el Congreso Nacional aunque no se lograron los resultados esperados.

Otro tema de confrontación, entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, se debe a que se trata de impuestos no coparticipables, razón por la cual, aumenta la dependencia de los ejecutivos provinciales con respecto al Poder Ejecutivo Nacional. Este problema se revirtió parcialmente con la constitución del Fondo Sojero en 2009 –eliminado en 2018- que estableció

la coparticipación del 30% de la recaudación de retenciones a las exportaciones del poroto de soja y sus subproductos. También resultan discutibles sus efectos redistributivos al conjunto de la economía, si se considera su ineffectividad para controlar la inflación.

Un último tema de debate, relacionado con la cuestión de la coparticipación, tiene que ver con la competencia para fijar las retenciones que constitucionalmente corresponden al Congreso pero que de acuerdo con una interpretación del Código Aduanero terminan siendo potestad del Poder Ejecutivo Nacional.

CAPITULO 5. EL CONFLICTO AGRARIO DE 2008: RETENCIONES Y RESTRICCIONES COMERCIALES

Entre marzo y julio de 2008 se desarrolló un conflicto agrario de alcance nacional que resulta de interés analizar en este trabajo debido a que tiene dos grandes focos de problemas vinculados con políticas agrarias. Si bien se desencadenó por la aplicación de un nuevo sistema de retenciones acompañado de una suba sustancial de las alícuotas, los debates y las negociaciones posteriores implicaron diversos reclamos en torno a medidas de comercio agropecuario. La duración del conflicto, su magnitud y alcance son otras características de este evento que se inició como una confrontación sectorial entre los productores agropecuarios de la región pampeana y el gobierno, y posteriormente trascendió el ámbito sectorial y configuró una crisis política de alcance nacional. La duración y el alcance político y social que tuvo este conflicto, la trascendencia de altos niveles de conflictividad durante varios meses después de la derogación de la resolución 125, las consecuencias sobre los criterios para la definición de la agenda en materia de políticas agrarias, las diferencias entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y sus efectos en las políticas agrarias, el impacto en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, con la posterior organización de los dirigentes rurales como actores políticos, constituyen aspectos de interés para el análisis de la conflictividad agraria que registra algunos cambios a partir de este episodio y que serán abordados en este capítulo.

5.1. EL INICIO DEL CONFLICTO: NUEVO ESQUEMA Y AUMENTO DE RETENCIONES

5.1.1. La Resolución 125/08 y los fundamentos del esquema de retenciones móviles

Ante el aumento sostenido de los precios internacionales de los *commodities*, el 11 de marzo del 2008 el Ministro de Economía anunció la aplicación de un esquema de retenciones móviles

a las exportaciones de soja, trigo, maíz, girasol y sus derivados por los siguientes cuatro años. La Resolución Ministerial 125/08, conocida posteriormente como “la 125”, fue justificada por la necesidad de desacoplar los precios internos de los internacionales. En varios países se estaban aplicando medidas puntuales para evitar el impacto del aumento de precios y asegurar el acceso de la población a los alimentos. En la Argentina se habían registrado dos aumentos de derechos de exportación a cereales y oleaginosas durante 2007. En esta ocasión se iba a aplicar a través de un sistema de movilidad de las alícuotas que iban a variar en función de los precios internacionales. Al día siguiente del anuncio comenzó el paro agrario.

Más allá del contexto de crecimiento económico, los efectos favorables no eran generalizables al conjunto de productores. La creciente inflación y su impacto en los costos de producción diluían los beneficios de la política cambiaria. En algunos casos la intervención de mercados y las restricciones comerciales tenían consecuencias negativas sobre los márgenes económicos de actividades como la producción de ganado de carne. A los problemas económicos se sumaba el descontento de los productores ante algunas políticas y por reclamos y promesas incumplidas. Dos años atrás se habían registrado los paros ganaderos. En noviembre de 2007 trascendió públicamente el fraude de evasión del pago de retenciones por parte de exportadores que seguían eludiendo por la falta de reglamentación de la nueva ley y que incluso se incrementaba con el aumento de alícuotas que establecía la 125.

La vigencia por cuatro años del sistema de alícuotas era uno de los principales problemas que tenía el nuevo esquema de retenciones móviles. Al tratarse de un impuesto que grava el ingreso, pero no la ganancia, con la variación de las tasas en función de los precios internacionales no se contemplaba la evolución de los costos en la ecuación. En el 2008 había un escenario de

costos en alza. Si bien había en varios casos condiciones de rentabilidad, no existían garantías de que la situación se fuera a sostener durante los siguientes cuatro años.⁹⁶

Otro problema era que el diseño no tenía en cuenta las asimetrías entre productores por productividad de la tierra, escala, ubicación, actividad, sistema de producción, paquete tecnológico, etc. Basado prioritariamente en un enfoque que buscaba resolver algunos problemas macroeconómicos, en general se omitió la evaluación de impactos económicos en las empresas. Además del perjuicio económico a los productores más chicos, con tierras de menor productividad o menor capacidad de inversión. A pesar de que uno de los principales fundamentos de la medida era que *se iba a poner un freno a la sojización*, el nuevo esquema acentuaba la rentabilidad diferencial entre cultivos a favor de la soja.⁹⁷ A los precios de ese entonces, los derechos de exportación de la soja aumentaban desde 35% a 44,1% y los del girasol de 32% a 39,1%, mientras que para el maíz y el trigo se reducían levemente, el primero de 25% a 24,2% y el segundo de 28% a 27,1%. Tal vez el esquema podría haber sido efectivo para capturar el excedente en los casos de procesos productivos poco flexibles y de escaso margen de sustitución de productos como ocurre con la industria manufacturera. En este caso, su aplicación a cultivos agrícolas anuales con paquetes tecnológicos similares, el cambio en las expectativas llevó a modificar las decisiones de inversión. Al año siguiente se registró una notable caída en el área de siembra de trigo y maíz.

Otro punto de polémica era el establecimiento de un techo a la ganancia y un piso a los costos que el productor estaba obligado a pagar independientemente de la variación de los precios e

⁹⁶ El principal argumento era que el aumento de los precios internacionales de los commodities permitía altos niveles de rentabilidad para los productores independientemente de la nueva carga impositiva: “Lo que hay que tener en cuenta son los niveles de rentabilidad, y a estos niveles de precios y con estas retenciones, el campo sigue siendo hiperrentable”, explicó en su presentación el Ministro de Economía (Dellatorre 2008).

⁹⁷ “...introduce incentivos diferenciales en favor de la producción de trigo y maíz, con niveles de retención inferiores a los de soja y girasol, como una señal en contra de la sojización del campo. Además le otorga un horizonte de previsibilidad a la producción al disponer un nivel de precios netos estables durante los próximos cuatro años”, plantaba el Ministro” (Dellatorre 2008).

incluso aunque no cubriera los costos de producción. Por el contrario, en los valores superiores de la escala era mayor el porcentaje del aumento que retenía el estado, estableciendo un techo a la ganancia y comprometiendo el valor de la tasa de retorno de las inversiones de capital a mediano y largo y plazo.

El Secretario de Política Económica argumentó la defensa del esquema móvil en tanto a la generación de condiciones de estabilidad y disminución del riesgo de variación de los precios. En los hechos se terminó generando un escenario de incertidumbre al afectar la operatoria de los mercados de futuros y de otras formas de cobertura de riesgo que constituyen, además, referencias para el comercio de granos.⁹⁸

5.1.2. Las modificaciones del esquema inicial de retenciones

El esquema inicial de retenciones móviles fue modificado en varias ocasiones durante los cuatro meses de conflicto con los productores.

El 18 de abril se aprobaron las Resoluciones 284 y 285/08 que establecían compensaciones puntuales para los productores de soja y girasol de menor tamaño y para aquellos ubicados a mayor distancia de los puertos, respectivamente.

Además de las dificultades para diferenciar las escalas productivas por la falta de estadísticas actualizadas y confiables, surgieron dificultades para implementar la medida debido a los altos niveles de informalidad en el comercio de grano.⁹⁹ Las modificaciones, además, generaban nuevos problemas dado que las compensaciones eran sólo para los pequeños productores de

⁹⁸ “El Secretario de Política Económica Gastón Rossi explicó que el nuevo modelo -trazado con un horizonte de cuatro años- da *previsibilidad a la suba y a la baja* de precios al campo. De paso, calificó como exitosa la política en retenciones para contener la inflación. (Bertello 2008).

⁹⁹ Como el último censo agropecuario era de 2002 no existía información actualizada, y las escalas productivas se establecieron sobre la base de las cuestionadas estadísticas del INDEC.

soja y girasol, no de trigo y maíz, generando así nuevas asimetrías y condiciones más favorables para producir soja.

Se especulaba que los beneficios para los productores más pequeños iban a favorecer la división entre las corporaciones agrarias. Sin embargo, este objetivo finalmente no se logró, dado que las soluciones económicas para los pequeños productores eran parciales y no resolvían los problemas del esquema móvil en el mediano plazo. Recién el 30 de mayo se aprobó la resolución 64/08 que disminuía la progresividad de las alícuotas superiores.

Finalmente, el 9 de junio se creó por Decreto un Programa de Redistribución Social (decreto 904/08) que establecía que el excedente sobre el 35% de las retenciones móviles de las distintas variedades de soja se destinaría a hospitales públicos, construcción de viviendas populares y construcción y mejora de caminos rurales.¹⁰⁰

5.1.3. Críticas y autocríticas por la Resolución 125

Varios años después de concluido el conflicto la ex presidenta y varios funcionarios reconocieron que la resolución tenía errores técnicos en su diseño. En 2015 Cristina Kirchner, en referencia a Martín Lousteau señalaba: "cuando anoche escuchaba en uno de esos debates por las elecciones, y veía que nos querían dar lecciones, sobre todo uno que me costó sangre, sudor y lágrimas, no doy nombres, casi nos hace volver por no calcular bien los números", disparó la mandataria. Y remató: "Algunos son desagradecidos y no saben reconocer (...) Todos saben lo que pasó con la 125 y ahora nos quieren dar lecciones (...) Nos gusta la gente que se

¹⁰⁰ Entre los distintos debates que se dieron en torno a la legalidad de la Resolución Ministerial, desde la Corte Suprema de Justicia los jueces Carmen Argibay y Eugenio Zaffaroni plantearon que la alícuota del 44% aplicada por el ejecutivo a las exportaciones del campo podría ser discutida en la justicia por lesionar el derecho de propiedad. Un impuesto no debería superar el 33% para no ser confiscatorio. Artículo "Por qué la Corte afirma que todo tributo superior al 33% resulta confiscatorio" publicado el 12 de junio de 2008. <https://www.iprofesional.com/notas/67535-Por-que-la-Corte-afirma-que-todo-tributo-superior-al-33-resulta-confiscatorio>. Consultado: 16 de marzo de 2017.

hace cargo de las cosas", afirmó durante un discurso en La Pampa, emitido por cadena nacional.¹⁰¹

También el entonces Ministro de Economía Axel Kicillof decía que "La Presidenta es quien toma las decisiones, pero los ministros tienen la responsabilidad de asesorarla y realizar bien las tareas técnicas", en referencia y coincidencia con otras fuentes calificadas de la Casa Rosada quienes coinciden que con la 125 estuvo mal asesorada. "La Presidenta es de profesión abogada, toma todas las decisiones pero no está haciendo los números que corresponden a temas técnicos. Lo cierto es que en este caso los números estaban mal hechos; es decir los cálculos y el planteo de la medida".¹⁰²

Con posterioridad el ex Jefe de Gabinete durante Alberto Fernández señaló que: "el 11 de marzo me llamó Cristina a su oficina para pedirme que fuera porque Lousteau tenía listo lo de las retenciones. Martín nos explicó cómo era la medida, las retenciones móviles a la soja y que bajaría las de maíz y trigo. Yo escuché un poco por arriba y le pregunté: "¿esto lo hablaste con la gente del campo?". "Está todo arreglado", me dijo... Bajó a la sala de prensa y anunció ahí "su" resolución, porque no había intervenido nadie, sólo él." "A la hora recibo el primer llamado, que fue de Eduardo Buzzi, de la Federación Agraria. "¿Qué es esto que hicieron?", me preguntó. "¿Cómo, no lo hablaron con ustedes?", le dije yo. "¿Cómo van a hablar esto con nosotros!", se indignó. Al rato me llama Luciano Miguens, de la Sociedad Rural. Estaba todo el mundo conmocionado. Me vuelve a llamar Buzzi y me avisa que iban a hacer un paro por tiempo indeterminado. Ahí lo llamé a Lousteau para preguntarle si de verdad había hablado sobre la resolución. Y me contestó que supuestamente el secretario de Finanzas había hablado

¹⁰¹ "Cristina a Lousteau por la crisis de la 125: Casi nos hace volcar por no calcular bien los números". Publicado el 25 Junio 2015 en *Ámbito Financiero*. Disponible: <https://www.ambito.com/cristina-lousteau-la-crisis-la-125-casi-nos-hace-volcar-no-calcular-bien-los-numeros-n3896409>. Consultado: 12 de marzo de 2018.

¹⁰² "Kicillof, contra Lousteau por la 125: Calculó mal". Publicado el 26 Junio de 2015 en *Ámbito Financiero*. Disponible en <https://www.ambito.com/kicillof-contra-lousteau-la-125-calculo-mal-n3896567>. Consultado: 12 de marzo de 2018.

con alguien de la Federación Agraria. “¿Quién de la Federación Agraria?”, le pregunto. “No sé, un asesor”, me respondió... Empecé desesperado a tratar de arreglar el asunto, pero era muy complicado porque técnicamente la resolución estaba mal hecha... porque tenía un punto en el que se volvía confiscatoria. Porque cuando la soja llegaba a un valor de 600 dólares, todo lo que se cobraba por encima de eso quedaba en un 95 por ciento para el Estado. Eso claramente estaba mal. Corregimos muchas cosas, pese a que después se dijo que fuimos inflexibles.” (Cibeira 2018).

Hasta el ex Secretario Guillermo Moreno, otrora defensor de la Resolución 125, años después también señalaba errores de diseño de la medida (Moreno 2018, 129). Lousteau, por su parte, se defendió de las diversas críticas señalando que si efectivamente el problema era la resolución 125 podrían haberla derogado después de su renuncia, sin embargo el gobierno decidió continuar con el conflicto.¹⁰³

El Ministro Lousteau que renunció a las pocas semanas de iniciado el conflicto, unos años después justificó la medida como una alternativa para frenar los intentos de Guillermo Moreno de aumentar las retenciones a 63,4%. El ex Secretario de Comercio Interior, por su parte, acusa al ex Ministro de faltar a la verdad dado que a pesar de que efectivamente consideraba que el valor justo de las retenciones debía ser de 60%, era consciente de la inviabilidad política de la medida y por eso sugería consensuar una propuesta con los exportadores (Moreno 2018, 120 - 122). Proponía acordar con los exportadores, que no son los que pagan sino los que retienen el pago, pero no con los productores agropecuarios. Agrega, además, que el principal responsable del conflicto fue el jefe de Gabinete Alberto Fernández que había asumido una suerte de protectorado sobre Lousteau (124).

¹⁰³ “Lousteau le contestó a Cristina por la 125: Yo renuncié y la presidenta profundizó la ley” publicado en La Voz del Interior el 25 de junio de 2015. Disponible en <https://www.lavoz.com.ar/politica/lousteau-le-contesto-cristina-por-la-125-yo-renuncie-y-la-presidenta-profundizo-la-ley>. Consultado: 12 de marzo de 2018.

También el periodista Mempo Giardinelli referente del grupo Carta Abierta que durante el conflicto, cuestionaba a los productores a los que acusaba de *terratenientes* y de *oligarquía ganadera*, años después publicó La Argentina Agropecuaria en coautoría con el ex dirigente de la FAA Pedro Peretti, ensayando una revisión conceptual y rectificación de sus argumentos de 2008 (Peretti y Giardinelli 2018). En una entrevista reciente Giardinelli plantea que: “el Interior profundo alguna vez fue aliado del movimiento popular y ahora está con la derecha, a pesar de que la política agraria de Mauricio Macri es contraria a esos actores. No podemos perder elecciones 80 a 20 en Pergamino, ni 70 a 30 por ciento en Rojas o Lincoln. Tenemos que recuperar una parte de ese electorado”. Y su coautor Peretti señalaba críticamente los errores cometidos en el 2008: “Creo que cuando se inició el conflicto de las retenciones en 2008, todo el sector nacional y popular lo abordó con manuales escritos en la década del `70. El tema es que el campo cambió radicalmente, hay otro modelo de desarrollo. En la década del 50, 60 y 70 se criticaba el latifundio por improductivo, pero a partir de la siembra directa y la soja transgénica, el latifundio es ultraproductivo. El error propio en 2008 fue no conocer a fondo qué estaba pasando en el campo”.¹⁰⁴

5.2. LOS FACTORES QUE PROFUNDIZARON EL CONFLICTO AGRARIO

Los ex Secretarios de Agricultura (Reca et ál. 2011) consideran que el conflicto de 2008 fue el desenlace de décadas de confrontaciones entre el sector agropecuario pampeano y los diferentes gobiernos por las retenciones. Este malestar se había profundizado en los años recientes con las medidas de intervención en los mercados de trigo y carne (Azcuy Ameghino 2017). Durante el conflicto se agregaron otros problemas debidos a la permanente oscilación del gobierno entre la negociación y la confrontación vinculada con internas entre los funcionarios, la dificultad

¹⁰⁴ Entrevistados por Javier Lewkowicz (2018).

para establecer estrategias con una proyección real de los impactos económicos y los alcances políticos, y las contradicciones inherentes a la definición de algunas medidas comerciales por fuera de los canales de negociación.

5.2.1. Las nuevas restricciones comerciales y el rol de la Secretaría de Comercio Interior durante el conflicto

El anuncio de la resolución 125 fue acompañado por una serie de promesas de incentivos específicos para la producción de cereales, carne y leche y otras medidas para estimular la generación de valor agregado y alentar un mayor uso de fertilizantes. A pesar de que estas medidas iban a implementarse gradualmente y fueron parte de las negociaciones que se desarrollaron durante los cuatro meses de conflicto, nunca llegaron a concretarse.

Por el contrario, a medida que pasaban los días aparecían nuevos focos de polémica, una recurrente dificultad para generar acuerdos y una cada vez más manifiesta doble estrategia de negociación con un grupo comandado por Alberto Fernández integrado por los equipos técnicos de Economía y Agricultura que intentaba negociar y concretaba algunos efímeros acuerdos parciales sobre incentivos para la carne vacuna, el trigo, los productos lácteos y el maíz, y por otro lado un Secretario de Comercio Interior que iba sumando nuevas restricciones comerciales, intervenciones de mercados agropecuarios o amenazas de llevar adelante acciones en esa dirección.

Una de las medidas que contribuyó a acentuar más la polémica fue la aparición de la resolución 543/08 en mayo de 2018, un reglamento de la ONCCA que imponía mayores controles al sistema de comercialización agropecuaria. La Secretaría de Agricultura tuvo un rol poco destacado durante conflicto y escasa injerencia en la definición de acciones para dar solución a las controversias, a diferencia de la Secretaría de Comercio Interior que adquiría, con el transcurso del tiempo y la profundización del conflicto, mayor poder sobre los temas agrícolas.

Esta lógica de doble comando y políticas contradictorias (Andrenacci 2018) continuó profundizándose e incluso continuó después de la creación del Ministerio de Agricultura. La ONCCA fue uno de los espacios de disputa entre ambas dependencias hasta el día de su disolución en 2011.

Las diferencias entre Alberto Fernández y Guillermo Moreno continuaron. Años después Alberto en referencia al ex Secretario de Comercio sostenía que: "Es un tipo que no funciona bien. Es un patotero, un altanero, un delirante... Kirchner lo trataba con distancia. Moreno tuvo mucho más poder con Cristina que con Néstor. Es un tipo que técnicamente atrasa medio siglo. Es un necio. No pudo resolver la inflación. Sólo la negó. Cuando manejó Comercio Interior hizo un estrago. El sistema de declaraciones juradas para exportar es uno de los sistemas más oscuros. Y es obra de Moreno".¹⁰⁵ Moreno (2018, 127), por su parte, sostenía que "si las negociaciones estaban en nuestro propio seno, por un lado Alberto *operador estrella* de Clarín, a las órdenes del Grupo, y por el otro Cristina asesorada por el ex presidente) resguardando el interés nacional y el bien común, lógicamente las negociaciones eran muy complejas".

Hasta el día de hoy Moreno niega haber participado de las reuniones. "En cuanto a mi actuación personal, me invitaban a las reuniones cuando estaban finalizando; concurría pero no participaba, tenía órdenes precisas de la presidenta de escuchar y no opinar. Cuando salía de las reuniones los referentes de las organizaciones del campo ya estaban denunciando en los medios de comunicación que mi presencia había perturbado el encuentro e impedido consensuar acuerdos." (Moreno 2018, 126).

¹⁰⁵ Entrevista del periodista Alejandro Fantino a Alberto Fernández, realizada el 16 de marzo 2016. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=yOfZh1GxIsI>. Consultado: 29 de octubre de 2018.

Los dirigentes rurales, por el contrario, realizaban manifestaciones públicas sobre las propuestas y amenazas que sostenía Guillermo Moreno en algunas reuniones¹⁰⁶, que posteriormente continuaron explicando con detalle durante las entrevistas que realizó el periodista Bernardo Basombrío (2012), y que coincidían además con las declaraciones que siguió sosteniendo Alberto Fernández.

5.2.2. Estrategias de negociación y de confrontación

Las acciones del gobierno no solo no desactivaron las movilizaciones, sino que las acentuaron y favorecieron el apoyo de otros actores, como los trabajadores rurales que respaldaron la protesta desde el inicio del conflicto. En los primeros días varios funcionarios del gobierno ajenos al ámbito de las políticas agrarias subestimaron las consecuencias y aconsejaron continuar con la medida¹⁰⁷, y a medida que transcurría y se expandía el malestar social, también se profundizaba la doble estrategia de negociación y confrontación con un resultado de acciones contradictorias que no contribuían a cerrar el conflicto. Nardacchione y Taraborelli (2010) consideran que fue un error estratégico no implementar medidas que dividieran al frente agrario.

La protesta rural asociada con las demandas impositivas históricamente había estado dividida entre las demandas de los productores más chicos que pedían cambios en la distribución la carga impositiva en beneficio de los de menor escala, y los reclamos de los productores más grandes que buscaron siempre la disminución o eliminación de los tributos (Grimaldi 2018). Más allá de que en las últimas décadas se registraban algunos episodios puntuales de acción conjunta de las entidades rurales, en 2008 se unificaron las demandas y las acciones de protesta porque

¹⁰⁶ En un estudio anterior sobre los determinantes históricos y estructurales del conflicto agrario de 2008, realizamos una Cronología sobre la base de tres diarios de distinto signo político. Sobre el papel de Moreno en las reuniones los tres medios publicaban la misma noticia (Barsky y Dávila 2008).

¹⁰⁷ Entrevistas a informantes claves.

además de a los pequeños y medianos productores la medida afectaba particularmente a los establecimientos localizados en las zonas más alejadas que tenían mayores costos de traslado de la mercadería y en muchos casos tierras de menor productividad.

También se registraban contradicciones en el frente agrario con una dirigencia nacional inicialmente más proclive a negociar una salida rápida al conflicto y líderes locales, entre ellos los denominados *autoconvocados*, más radicalizados e intransigentes, dispuestos a continuar con la movilización hasta la derogación de la 125.¹⁰⁸ La dirigencia rural nacional constituyó la Mesa de Enlace a los efectos de acordar medidas y unificar la negociación con el gobierno, integrada por los presidentes de cuatro entidades agropecuarias que lideraban el conflicto: Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Sociedad Rural Argentina (SRA) y Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO).¹⁰⁹ Los manifestantes ejercían diversas presiones para continuar con el conflicto, destacándose entre ellos Alfredo de Angelis, el presidente de la FAA de Entre Ríos. En general, los dirigentes locales y los productores *autoconvocados* (Gras 2010) tuvieron un rol crucial en la intensificación del conflicto a través de la movilización de las bases y de la presión sobre la cúpula rural.

Algunos intelectuales arengaban llamando «a poner de rodillas a *la oligarquía ganadera* y a los *terratenedores*» y presentaban la confrontación como una lucha de clases entre *oligarquía* y *pueblo*, cuando en las rutas se observaba un conglomerado de actores que además de los productores y sus familias, contaba con la presencia de trabajadores rurales y agroindustriales,¹¹⁰ contratistas, comerciantes y pobladores de los pueblos y ciudades de las

¹⁰⁸ Los medios de comunicación tuvieron también un rol relevante en la amplificación y nacionalización del conflicto. De acuerdo con Hora (2010) la cobertura periodística del reclamo agrario fue amplia y en general favorable a la posición de los manifestantes.

¹⁰⁹ Los presidentes de las corporaciones rurales durante el conflicto de 2008 eran Eduardo Buzzi de la FAA, Luciano Miguens, sucedido por Hugo Biolcati, de la SRA, Mario Llambías de CRA y Fernando Gioino, sustituido posteriormente por Carlos Garetto, de Coninagro.

¹¹⁰ Neiman y Craviotti 2005 dan cuenta de los cambios en el trabajo rural en los últimos tiempos.

regiones en conflicto. Entre las organizaciones que desde el inicio del conflicto apoyaron las demandas de los productores, además de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE)¹¹¹ se adhirieron las organizaciones técnicas del sector que previamente no habían tenido actividad gremial manifiesta, como AACREA, AAPRESID y las entidades de las cadenas agroindustriales MAIZAR, ACSOJA, ASAGIR y ARGENTRIGO. Así se fue conformando el autoproclamado *campo*, término que no explica la diversidad de actores involucrados en el conflicto, pero terminó popularizándose y siendo acuñado por los propios manifestantes como símbolo de identidad en referencia a la contienda.

En un escenario de creciente deslegitimación de la capacidad de representación de los dirigentes nacionales que en varias ocasiones terminaron apoyando las medidas del gobierno de turno en contra de las demandas de las bases (Lattuada 2006), muchos productores se habían alejado de las corporaciones disconformes con el accionar de la cúpula. En 2008 estos actores locales cobraron protagonismo y participaron activamente de las movilizaciones. Los manifestantes lograron en varias ocasiones forzar decisiones de la dirigencia nacional e interrumpir algunas negociaciones con el gobierno.

La historia de la protesta rural evidencia una serie de dificultades para organizar las movilizaciones, una baja capacidad de convocatoria y una escasa duración de las ocasionales protestas masivas (Martínez Nogueira 1988), que cambiaron en 2008 motivadas en parte por la incorporación de tecnologías como los celulares y el correo electrónico que facilitaron el acuerdo y la coordinación de acciones.

Entre marzo y julio se realizaron numerosos paros de comercialización, movilizaciones en diversos puntos del país y cortes de rutas casi permanentes que impidieron el transporte de

¹¹¹ Los líderes rurales contaron desde el inicio del conflicto con el apoyo del líder de los trabajadores rurales, Gerónimo *Momo* Venegas secretario general de la UATRE y reconocido dirigente peronista, titular de las 62 Organizaciones Gremiales Peronistas.

pasajeros y mercaderías, incluso en algunas ocasiones provocando situaciones de desabastecimiento de alimentos. A pesar de breves períodos de tregua con interrupción de las movilizaciones y liberación de las rutas, el nivel de adhesión a la protesta rural y el malestar social fue aumentando paulatinamente. Si bien la magnitud y los alcances de la conflictividad no se agotaban en los aspectos cuantitativos (Sartelli 2008), a la semana de iniciada la medida de fuerza la cantidad de piquetes superaba los 300 (Hora 2010).

Ambos grupos se desafiaban con declaraciones públicas que intensificaban el fervor popular. “El 25 de marzo por la mañana, voceros del gobierno anunciaron que, esa misma tarde, la presidente Cristina Fernández se referiría al conflicto. A las pocas horas, los representantes de los productores se anticiparon a advertir que, cualquiera fuese el tono del mensaje de la jefa de Estado, las medidas de fuerza decretadas el 12 y confirmadas el 14 mantendrían su vigencia por tiempo indeterminado. El desafiante pronunciamiento de los ruralistas, que guardaba sintonía con el humor de los activistas de las rutas, dejó al gobierno con escaso margen de maniobra. Y ello era doblemente problemático puesto que el gobierno de Néstor Kirchner, y en su estela el de su esposa comenzado pocos meses antes, había afirmado su autoridad sobre la base de gestos de firmeza. Por tanto, no sorprende que la desairada mandataria tomase la decisión de condenar enérgicamente una protesta que, al cabo de trece días, había alcanzado gran visibilidad pero cuya real envergadura y solidez aún constituían enigmas. En la tarde del 25, Cristina Fernández se refirió a los empresarios del campo señalando que *nadie critica que se puedan comprar 4x4 y vivan bien*, siempre y cuando su éxito se acompañe de mayor responsabilidad social y, sobre todo, del debido respeto a las decisiones de la autoridad constitucional. Estas palabras contemporizadoras fueron acompañadas por otras más duras. La presidente denunció a los *piquetes de la abundancia*, e instó a los hombres del

campo a despejar las rutas, advirtiéndoles que “no me voy a someter a ninguna extorsión” (Hora 2010, 8 - 9).

A partir del discurso nuevos e indignados productores se sumaron a los piquetes. Días después la mandataria dio otra conferencia que crispó más los ánimos al declarar a la soja un yuyo. "El otro día charlaba con alguien y me decía que la soja es, en términos científicos, prácticamente un yuyo que crece sin ningún tipo, digamos, de cuidados especiales" y explicó también que la 125, además de mantener los precios internos, pretendía incentivar la producción de trigo y maíz.

Hoy la ex presidenta, en un tono más moderado, plantea una especie de autocrítica sobre estos dichos: "...interpelé a las patronales agropecuarias cuando dije que la soja era un yuyo. Es cierto, tal vez lo dije despectivamente y me interpretaron mal. Siempre me pregunto esas cosas. O cuando hablé de los piquetes de la abundancia. Creo que sí, los interpelé, porque cuando lo dije les molestó muchísimo" (Fernández de Kirchner 2019, 211). También considera que se trató de un conflicto con las patronales rurales, sectores sociales beneficiados por las políticas y que el aumento de retenciones tenía un objetivo de justicia social (208-217). Por otra parte, continúan las versiones desencontradas entre la expresidenta y su entonces Ministro de Economía sobre los acontecimientos.¹¹²

El 2 de abril se interrumpieron las movilizaciones después de aprobarse algunas modificaciones del esquema de retenciones que establecía la resolución 125 con beneficios para los pequeños productores de soja y girasol y para los establecimientos localizados en las zonas más alejadas. A partir del 7 de mayo, por las dificultades para avanzar en las negociaciones, volvieron las protestas. En esta etapa llegó a haber casi 500 cortes de rutas. En 20 piquetes participaron

¹¹² Entrevista de los periodistas María O'Donnell y Ernesto Tenenbaum a Martín Lousteau realizada el 7 de mayo de 2019. Disponible en https://www.canalnet.tv/programas/corea-del-centro/martin-lousteau-visito-corea-del-centro-en-el-cumpleanos-centenario-de-evita_20190508/. Consultado: 12 de mayo de 2019.

miembros de la Iglesia, oficiando misas y llamando al diálogo sin condenar la protesta, en 24 cortes intervinieron dirigentes políticos del Pro, la Coalición Cívica, el Partido Nuevo, el Partido Socialista y el MST. Intendentes, legisladores y gobernadores participaron de 33 actos. Los manifestantes organizaron también varios escraches a intendentes que apoyaban al gobierno.¹¹³

Gradualmente se iban sumando sectores urbanos de las grandes ciudades y la Capital Federal cobrando la protesta cada vez mayor masividad. Las políticas económica, exterior y de derechos humanos de los gobiernos del Frente para la Victoria, así como sus justificaciones discursivas, habían generado rechazo en algunos sectores del electorado y la opinión pública (Leiras y Cruzalegui 2009, 14). El 25 de mayo se realizaron sendos actos masivos, el sector agropecuario en Rosario y el acto oficial en Salta, en los cuales ambos grupos movilizaron a miles de personas y continuaron subiendo el tono de las acusaciones.

“En Rosario, los oradores ruralistas interpelaron a una multitud deseosa de escuchar críticas al gobierno, y en esas circunstancias sus discursos recurrieron a gestos combativos y fórmulas hirientes. En respuesta, dos días más tarde, el 27 de mayo, en su primera aparición pública como presidente del Partido Justicialista, Néstor Kirchner hizo aprobar un documento en el que esta agrupación calificaba al paro agrario como un antidemocrático ataque con ánimo *destituyente*. Esta resolución terminó de convencer a la Mesa de Enlace de que se habían roto todos los puentes con el gobierno. Pocas horas más tarde, los ruralistas anunciaron que, amén del paro de comercialización de hacienda y granos, también redoblarían sus esfuerzos propagandísticos y organizativos. Como parte de esta batalla, anunciaron la instalación de centros de propaganda en ciudades y pueblos, y declararon la necesidad de incrementar la presión sobre intendentes, gobernadores y dirigentes políticos. Y

¹¹³ En Buenos Aires ocurrió en Balcarce, Lincoln, Olavarría, Chacabuco, Chivilcoy, Trenque Lauquen, Lobos y Bragado (Sartelli 2008).

llamaron a reforzar y profundizar las acciones sobre el Parlamento” (Hora 2010, 12). Los debates sobre este conflicto aún continúan.¹¹⁴

En la última etapa se acentuaron la polarización y la violencia social. En las rutas ocurrían frecuentes altercados entre los productores y los camioneros varados en el medio del campo u otros conductores impedidos de circular por los cortes. De acuerdo con algunas crónicas de los manifestantes se había planeado un frustrado ataque con abejas a un grupo de camioneros (Basombrío 2012). También se registraron amenazas y escraches de militantes rurales a dirigentes políticos afines al gobierno y a sus familiares y ataques de militantes oficialistas a dirigentes rurales.¹¹⁵ Finalmente, mientras se debatía la resolución 125 en el Congreso Nacional ocurrieron diversas situaciones de aprietes y amenazas a legisladores por parte de los productores agropecuarios y de los funcionarios del gobierno.

De acuerdo con el Informe sobre indicadores de conflictividad social realizado por el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría (2013), entre 1980 y 2012 el record de cortes de ruta y de vías públicas ocurrió en 2008 durante el conflicto del campo con un total de 5608 registros, superando los cortes en los años de la crisis. En 2001 y 2002 se habían registrado 1383 y 2336 cortes de vías públicas, respectivamente. Adicionalmente, en 2008 hubo un alto registro de manifestaciones de cacerolazos con la adhesión en la clase media urbana. En total fueron 241 episodios, inferiores en este caso a los registrados en 2001 y 2002, 859 y 1173 respectivamente, pero superiores a los demás años. El conflicto agrario, sostienen los autores, consolidó la

¹¹⁴ Eduardo Rinesi (2010) y Roberto Gargarella (2010) analizaron los discursos que circularon durante el conflicto desde enfoques opuestos. Solange Novelle (2013) y Beatriz Anchorena (2017) realizaron un análisis de las distintas perspectivas aplicadas para analizar este conflicto.

¹¹⁵ Entre ellos, sufrieron amedrentamientos los diputados Alberto Cantero, ex presidente de la Comisión de Agricultura, y Agustín Rossi del Frente para la Victoria, al primero lo abordó un grupo en un micro en el cual viajaba y al segundo le hicieron un escrache en su casa junto a su familia. En Rosario, un grupo de jóvenes increpó al dirigente Eduardo Buzzi quien denunció una amenaza de muerte. Posteriormente varios senadores denunciaron amenazas (Barsky y Dávila 2008).

protesta social vía cortes de rutas y calles como modalidad generalizada a todos los sectores sociales.

5.2.3. Del conflicto sectorial al conflicto político

La oposición política hasta entonces debilitada y desperdigada (Ollier 2016b; Leiras y Cruzalegui 2009) se sumó a las filas agrarias, capitalizando el conflicto a través de alianzas con los populares líderes rurales. El frente agrario contó también con el favor del vicepresidente Julio Cobos que lideraba a un sector del radicalismo aliado del gobierno, de Felipe Solá recientemente electo diputado nacional de la provincia de Buenos Aires por el Frente para la Victoria, de Darwina Gallicchio, presidenta de las Abuelas de Plaza de Mayo de Rosario que participó del acto del 25 de mayo, de varios gobernadores e intendentes, muchos de ellos peronistas.¹¹⁶

Ollier (2010b) explica la crisis por la modalidad de construcción y ejercicio del poder político de Néstor y Cristina Kirchner, particularmente la dicotomía del campo político en amigo/enemigo, donde los espacios para la negociación se acotan o son inexistentes, una estrategia que no es novedosa, y resultó exitosa hacia el interior del Partido Justicialista (PJ) y también en algunos sectores de la opinión pública; incluso hasta el conflicto de 2008 la pareja presidencial contaba con una alta imagen positiva. Sin embargo, basada en un diagnóstico que sobreestimó el triunfo electoral de 2007 en el cual la mandataria no había obtenido la mayoría de los votos, la estrategia de confrontación demostró ser equivocada dado que se pronosticaba una victoria segura y rápida que no terminó ocurriendo.

¹¹⁶ Los gobernadores Urribarri de Entre Ríos, Scioli de Buenos Aires, Capitanich de Chaco y Alperovich de Tucumán se mantuvieron cercanos al gobierno durante el conflicto, pero la mayoría apoyó al sector agropecuario: el gobernador de Córdoba Schiaretti, de Chubut Mario Das Neves, de Mendoza Celso Jaque, de La Pampa Oscar Jorge, de Catamarca Brizuela del Moral y de Santa Fe Hermes Binner. Este último, además, se unió políticamente con Elisa Carrió y se alineó con 140 intendentes opositores de Santa Fe; decidió también no aplicar las retenciones móviles en su provincia. Respecto a los gobiernos municipales: 51 intendentes de la provincia bonaerense, 140 en Santa Fe y 427 en Córdoba apoyaron al sector agropecuario. (Sartelli 2008 y Grimaldi 2018)

De acuerdo con Leiras y Cruzalegui (2009, 13) “durante este período la estrategia del gobierno procuró dividir el frente de organizaciones de productores y apostó a que la prolongación del conflicto y la eficacia de la interpretación oficial debilitaran a los protagonistas de la protesta frente a la opinión pública. Intentó, a su vez, fortalecer el apoyo de sus seguidores y aliados presentando al enfrentamiento como una amenaza a la autoridad estatal y a la continuidad del gobierno. Para ello, el gobierno resistió introducir modificaciones sustantivas en la medida dispuesta y propuso tres cambios parciales sobre la resolución 125 que, en general, procuraban reducir el perjuicio sobre los productores con explotaciones más pequeñas o menos productivas. Convocó a una serie de movilizaciones y actos públicos en las que la Presidenta o su esposo justificaron la política adoptada como un intento de redistribuir el excedente entre los sectores más pobres de la población. Explotando algunos de los apoyos que concitó el movimiento de protesta y asociando a las organizaciones del campo con los gobiernos militares del siglo XX, se denunció el paro y los cortes de ruta como un intento desestabilizador de los enemigos del gobierno. Se incluyó entre ellos al grupo Clarín, el principal conglomerado de medios de comunicación. Finalmente, frente a la ineficacia de estas acciones y luego de haber sufrido la renuncia del Ministro de Economía el 24 de abril, la Presidenta decidió recurrir al apoyo institucional de sus aliados políticos, enviando la resolución al Congreso para que allí fuera sancionada como ley.”

En coincidencia con estas opiniones el ex Jefe de Gabinete Alberto Fernández sostuvo en declaraciones más recientes que el conflicto continuó por razones políticas. A pesar de que se reconocieron internamente errores de diseño en la 125 y él propuso derogarla luego de la renuncia de Lousteau, la pareja presidencial decidió continuar dado que con la participación de la oposición política en el conflicto, la derogación podía ser tomada como un gesto de debilidad. Manifiesta además que “con la instalación de una visión maniquea, que comenzó a partir del

conflicto agrario, las lecturas entraron en el terreno de la subjetividad, censurando cualquier debate en torno a alternativas”. (Cibeira 2018)

5.3. BALANCE POLÍTICO DEL CONFLICTO

5.3.1. El equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo: derogación de la Resolución 125

Tres meses después de iniciado el conflicto con los productores el Poder Ejecutivo remitió al Congreso Nacional la resolución 125 para su aprobación. El proyecto enviado tenía modificaciones con respecto a la versión original pero no establecía cuotas de coparticipación. Se trataba de uno de los puntos más cuestionados de esta medida porque los derechos de exportación son no coparticipables. Incluso por esta razón varios intendentes, gobernadores y legisladores provinciales respaldaban la causa rural.

A partir de la elección legislativa de 2005 el gobierno de Néstor Kirchner contaba con apoyo parlamentario para aprobar sus iniciativas a través el Congreso. Durante su presidencia se sancionaron varias leyes que le permitieron concentrar mayor poder (Ollier 2014): a) la prórroga de la vigencia de la Ley 25.561 sobre Emergencia Pública, sancionada en 2001 que facultaba al Poder Ejecutivo nacional a adoptar las medidas tendientes a lograr una salida ordenada de la situación de emergencia pública;¹¹⁷ b) la reglamentación de los DNU de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes aumentaron el poder del ejecutivo al mantener vigente cualquier DNU hasta que ambas cámaras se expiden sin poner plazos a esta resolución del Congreso; esto le otorga al presidente mayor libertad para decidir sus políticas sin control parlamentario; c) la aprobación de forma permanente de la Ley N° 26.124 de

¹¹⁷ En ese entonces no había razones para justificar la emergencia pública dado que el crecimiento del PBI desde 2003 superaba el 8%.

Superpoderes que faculta al Jefe de Gabinete a modificar el presupuesto sin la intervención del Congreso, con lo cual su aprobación parlamentaria es una mera formalidad; d) la ratificación de la delegación legislativa en el poder ejecutivo (Ley N° 26.135, sancionada a la salida de la crisis del 2001) por otros tres años. Esta última ley le otorga al Poder Ejecutivo la posibilidad de fijar las retenciones.

Estas resoluciones afectaron el equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo a favor del primero¹¹⁸ y condicionaron las políticas agrarias, entre ellas la política impositiva. Los proyectos que se oponían a la política oficial fueron sistemáticamente bloqueados en las comisiones por la mayoría oficialista. De acuerdo con Grimaldi (2018, 204) entre 2003 y 2007 se presentaron 33 proyectos vinculados a la renta agraria en el congreso, la mayoría de los cuales no superó el trámite parlamentario en comisiones. En su mayoría trataban de cambios en las retenciones -eliminación, disminución, aumento, coparticipación o compensaciones-, y fueron propuestas de legisladores de todos los partidos políticos, incluido el Frente para la Victoria. Siete proyectos proponían la coparticipación de derechos de exportación. Sólo uno de ellos, de legisladores del PJ, proponía que las retenciones volvieran a ser potestad exclusiva del Congreso.

Esta situación se modificó cuando el Poder Ejecutivo decidió enviar la Resolución 125 al Congreso de la Nación descontando su aprobación. El proyecto incluía a la Resolución 125 y a sus modificatorias 284 y 285 que contemplaban beneficios para pequeños productores de soja y girasol y para los que estaban ubicados en zonas más alejadas de los puertos. Además se proponía la creación del Fondo de Redistribución Social que implicaba destinar una parte de la recaudación de las retenciones a la soja para centros de salud, viviendas y caminos rurales. A

¹¹⁸ Diferentes datos dan cuenta de este desequilibrio. De los 372 proyectos presentados en el gobierno de Kirchner 62% fueron aprobados, se promulgaron 238 DNU, se emitieron 60 decretos de facultades delegadas, el Presidente vetó leyes de manera total en 13 oportunidades y de forma parcial en 25 ocasiones (Ollier 2010b).

pesar de que se trataba de una transferencia de recursos hacia las provincias fue cuestionado porque no se definían criterios de coparticipación, sino que las atribuciones sobre el destino de los recursos iba a ser potestad del Poder Ejecutivo Nacional. En este proyecto además se desestimó la resolución 64/08 que modificaba las alícuotas.

Durante el debate parlamentario, además del proyecto oficial se discutieron proyectos de legisladores oficialistas y opositores, la mayoría de los cuales incluía la coparticipación de derechos de exportación. Finalmente, se aprobó el proyecto oficial con leves modificaciones en la Cámara de Diputados con 129 votos a favor, menos adhesiones de las esperadas, y fue rechazado por el Senado con una votación empatada de 36 votos a favor y 36 en contra –a pesar de que la presidenta al inicio de su gobierno contaba con el apoyo de 47 senadores- por el desempate del Vicepresidente Julio Cobos, que votó en contra de la medida.¹¹⁹

El día previo a la votación se habían realizado actos masivos a favor y en contra de la Resolución 125. El acto oficial organizado a las puertas del Congreso Nacional ante una convocatoria de 100.000 persona, contó con el ex presidente Kirchner como principal orador, mientras que en Palermo con una audiencia de más de 200.000 personas, se realizó el acto rural con los dirigentes de la Mesa de Enlace y Alfredo de Angelis como oradores.

Los resultados de la resolución parlamentaria pueden explicarse por diferentes factores. En primer lugar, por el papel destacado de los legisladores de los distritos agrícolas (Hora 2010) y por las internas del Partido Justicialista acentuadas por la presión de los productores movilizados sobre los gobernadores y los legisladores provinciales (Leiras y Cruzalegui 2009). En segundo lugar, el proyecto oficialista aprobado en Diputados no inspiraba el apoyo de los gobiernos provinciales dado que no se incluía una cláusula sobre coparticipación. En tercer

¹¹⁹ El saldo de pérdidas implicó a 15 diputados propios y 2 aliados entre abstenciones, ausencia y votos negativos y de 14 senadores entre propios y aliados. En noviembre de 2008 se concretó la salida definitiva de Felipe Solá del bloque oficialista que se sumó a las salidas en los bloques del PJ y de la Concertación (Ollier 2010b).

lugar, los productores continuaban movilizados porque no se daba respuesta a su principal demanda que eran los cambios en el esquema de alícuotas.

Luego de la derrota legislativa el Poder Ejecutivo derogó la Resolución 125 mediante el Decreto 1176, y puso fin al conflicto agrario y a la movilización social. En esta ocasión como artífice de este desenlace, el parlamento cobró protagonismo. Sin embargo, este rol no tuvo continuidad, ni implicó una modificación permanente del equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo. Pocos meses después el Poder Ejecutivo logró la aprobación de los proyectos de estatización de Aerolíneas Argentinas y de las jubilaciones en 2008 y del proyecto de adelantamiento de los comicios legislativos de 2009. Además, el gobierno supo aprovechar la mayoría parlamentaria vigente hasta el 10 de diciembre de 2009 para aprobar un conjunto de iniciativas clave como la prórroga de las facultades delegadas al ejecutivo (De Luca y Malamud 2010). Con ello se aseguró la posibilidad de continuar fijando las retenciones.

Otro indicador de que no varió el balance entre el ejecutivo y el legislativo es que todas iniciativas legislativas propuestas por el Poder Ejecutivo entre 2008 y 2009 con posterioridad al 17 de julio fueron aprobadas (Leiras y Cruzalegui 2009, 22). Por el contrario, las iniciativas de modificaciones impositivas posteriores al 17 de julio de 2008 de legisladores de otros partidos, incluso agrodiputados, en su mayoría no lograron sortear el trámite en comisiones.¹²⁰ Después del conflicto agrario fueron bloqueados todos los proyectos que proponían modificaciones en las retenciones, incluso aquellos que incluían beneficios para pequeños y medianos productores o cambios en la coparticipación.

En marzo de 2009 la dirigencia rural nucleada en la Mesa de Enlace intentó presentar un proyecto de ley que no logró quórum. Pocos días después el gobierno aprobó el decreto de

¹²⁰ En el período 2009-2014 se presentaron 57 proyectos vinculados a distribución de la renta agraria, de los cuales 32 fueron presentados por el bloque de agrodiputados y 25 por los diputados no agrarios. Sólo cuatro no fueron bloqueados en las comisiones y ninguno de ellos logró ser aprobado en reunión plenaria (Grimaldi 2018).

creación del fondo sojero que establecía la coparticipación del 30% de la recaudación de soja y contó con el apoyo y la adhesión de gobernadores e intendentes, entre ellos Mauricio Macri, entonces jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Lodola 2015). Esta medida fue criticada por las entidades rurales dado que no establecía modificaciones en las alícuotas de las retenciones, y que al tratarse de un decreto del PEN podía ser derogada en cualquier momento (Grimaldi 2018).

Por las dificultades para negociar cambios en las políticas agrarias en los ámbitos ejecutivo y legislativo, las entidades cambiaron de estrategia y se sumaron a las filas de los partidos políticos opositores. Algunos dirigentes rurales nacionales y locales, activos participantes de las protestas de 2008, fueron electos legisladores en junio de 2009 por la UCR y la Coalición Cívica.¹²¹

Sin embargo, esta estrategia tampoco logró cambiar los criterios para la definición de las políticas agrarias. A diferencia de la bancada ruralista de Brasil, los *agrodiputados* argentinos no sólo no lograron actuar como bloque y presentar proyectos en conjunto, sino que tampoco consignaron el apoyo de sus propios partidos políticos para destrabar sus propuestas legislativas y superar la instancia de comisiones. Superado el conflicto agrario, en el ámbito del Congreso se manifestaban, además, las crecientes internas corporativas y las históricas diferencias entre los dirigentes de la Mesa de Enlace que se acentuaban por las políticas diferenciales que había empezado a implementar el PEN a partir de 2009.¹²²

¹²¹ Los dirigentes rurales electos en 2009 fueron Ulises Forte vicepresidente de la FAA, Pablo Orsolini vicepresidente de la FAA, Ricardo Buryaille vicepresidente de CRA -en 2015 fue nombrado Ministro de Agroindustrias del gobierno de Mauricio Macri-, Estela Garnero de FAA, Hilda Re de la SRA, Gumersindo Alonso de la SRA y ex secretario de agricultura de Menem, Jorge Chemes de CRA y Lucio Aspiazu de CRA, Atilio Benedetti productor rural del radicalismo, Juan Casañas de FAA, Alfredo Olmedo productor rural. En 2011 salió electo diputado Omar Barchetta vicepresidente de la FAA. Y en 2013, Alfredo de Angelis de la FAA sale electo senador por el PRO.

¹²² Sobre el final del gobierno kirchnerista las corporaciones agrarias continuaron su acción por otras vías. Se integraron al Foro de Convergencia Empresarial una iniciativa que incluía a empresarios de distintos sectores económicos y escalas productivas, promovida y liderada por el Instituto para el desarrollo empresarial de la Argentina (IDEA) integrado por las grandes empresas argentinas.

5.3.2. De actor social a actor político: *agrodiputados* y elecciones legislativas del 2009

A pesar de la gran capacidad de movilización durante el conflicto de 2008 y la posibilidad de dejar sin efecto el sistema de retenciones móviles de la Resolución 125, las acciones de las entidades reunidas en la Mesa de Enlace no se concretaron en nuevos logros. En términos económicos, se volvió al esquema previo de retenciones fijado en noviembre de 2007 que establecía tasas extremadamente altas, sobre todo, para algunos cultivos en el escenario económico del segundo semestre de 2008 que se había complicado por la crisis internacional y por una severa sequía que afectó una amplia extensión de cultivos generando importantes pérdidas de productividad. Incluso se sumaron nuevas y mayores restricciones comerciales que potenciaron los problemas de rentabilidad en perjuicio de una gran cantidad de productores. En el ámbito político, si bien aumentó la legitimidad y popularidad de los dirigentes rurales ante sus bases, aclamados por multitudes en todo el país, el desgaste de la relación entre el gobierno y la dirigencia rural, como resultado del conflicto, dificultaba las negociaciones a nivel del ejecutivo y la capacidad para acordar cambios en las políticas agrarias.

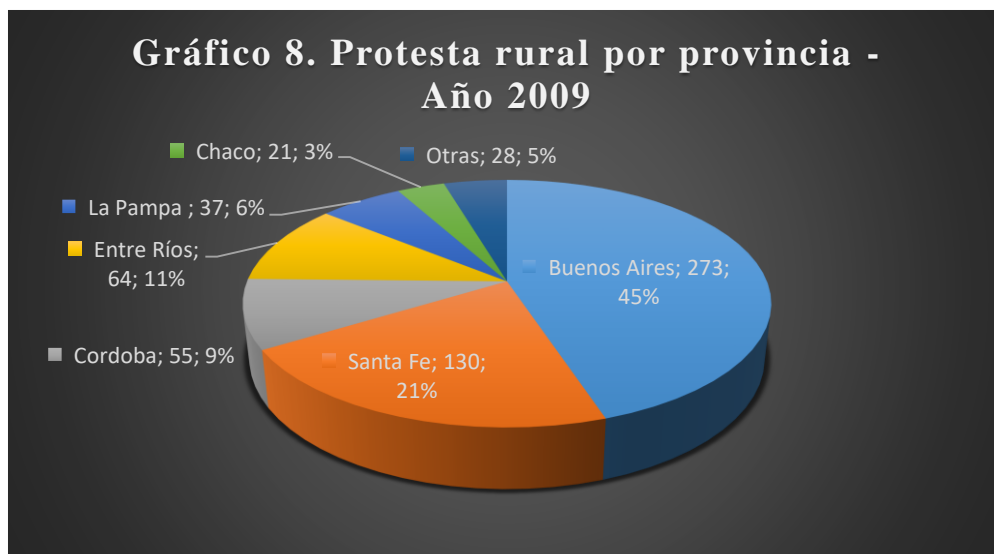
Las movilizaciones generaron, además, condiciones para el surgimiento de nuevos liderazgos que promovieron cambios en las autoridades locales y en la acción de las entidades rurales. Un rasgo característico del siglo XX fue la dificultad de los intereses rurales para construir o sumarse a alianzas sociales y políticas más amplias (Hora 2010) que cambió en 2008, al menos parcialmente, dado que varios dirigentes se integraron a la oposición política.

No se puede establecer una conexión lineal entre el conflicto agrario y la elección legislativa de 2009, pero se pueden trazar algunas relaciones dado que la conflictividad rural continuó después de la resolución parlamentaria del 17 de julio de 2008. La elección de 2009 contó con la participación de varios líderes rurales que se postularon como diputados.

Por otra parte, se adelantó la elección que debían realizarse en octubre al 28 de junio de 2009, con el objetivo de atenuar los impactos de la crisis económica sobre los votantes, y evitar que se organizara la oposición hasta entonces atomizada (Ollier 2014). A pesar de estas medidas, los resultados electorales muestran una caída importante del caudal de votos al gobierno en 2009 respecto a 2007, particularmente en la provincia de Buenos Aires y en los distritos del interior bonaerense.

De acuerdo con el informe sobre indicadores de conflictividad social relevado por Nueva Mayoría, en el año 2009 ocurrieron 1399 cortes de ruta y vías públicas, menos que las 5608 de 2008, pero bastante alto en comparación al resto de los años. Incluso superaron levemente los cortes ocurridos en el 2001 el año que se desató la severa crisis económica y social. Estas acciones se refieren al total de protestas, sin diferenciación por sector. El estudio de Nicolás Iñigo Carrera (2010) sobre conflictividad social entre 1994 y 2009, registró en 2009 un total de 22,9% de hechos realizados por sujetos *del campo* sobre el total de hechos de conflictividad social. Este porcentaje fue de 29,6% en 2008, siendo el año de mayor movilización. En 1999 otro año de alta movilización del sector rural, llegó a 16,5%, mientras que en el resto de los años no superó el 10%. Ambos estudios utilizan distintas fuentes y relevan diferentes indicadores, sin embargo, los dos concluyen que 2009 fue un año de alta conflictividad rural.

Por otro lado, estudios específicos sobre el conflicto agrario como el realizado por Grimaldi (2018) muestran que en la Provincia de Buenos Aires en 2008 fue muy alto el nivel de movilización y a diferencia de otras provincias, en el distrito bonaerense continuaron siendo altos en 2009 como se puede observar en el gráfico 8.



Elaboración propia; Fuente: Grimaldi 2018.

Las provincias pampeanas fueron las que registraron mayores movilizaciones durante marzo y junio de 2008. Si se considera la cantidad de tractorazos, en Buenos Aires ocurrieron 23 de los 71 episodios, seguida de Santa Fe y Córdoba, con 18 y 14 episodios respectivamente, mientras que en las demás provincias no fue superior a 5 eventos. Si se considera la cantidad de asistentes, fue Santa Fe el distrito donde la protesta convocó mayor cantidad de manifestantes con 54500 personas que se movilizaron en ese lapso, seguida por Buenos Aires con 36920. En esta última provincia, 51 intendentes apoyaron al sector agropecuario durante el conflicto, 30 al gobierno y 4 se declararon neutrales (Sartelli 2008). La protesta en 2008 mostró más cantidad de acciones en la provincia de Buenos Aires.

Entre 2009 y 2014 Grimaldi (2018) relevó un total de 760 acciones de protesta rural, de las cuales el 80% ocurrió en 2009.¹²³ Y la provincia que registró mayor cantidad de movilizaciones dicho año fue Buenos Aires con el 45% del total de protestas como observa en el gráfico 8. En 2006, el año que se acentuó la protesta rural con los paros ganaderos, Buenos Aires había

¹²³ 608 acciones se realizaron en el 2009, 17 en el 2010, 12 en el 2011, 87 en el 2012, 26 en el 2013, y 10 en el 2014. Un 11,4% ocurrió en el 2012, pero por un episodio puntual, el aumento del impuesto inmobiliario.

registrado una mayor cantidad de protestas en relación al resto de las provincias: 20 en Buenos Aires vs 7 en Santa Fe, 7 en Córdoba y 5 acciones en Entre Ríos.

Los resultados de la elección legislativa de 2009 para el cargo de diputados nacionales figuran en el cuadro 8. Se incluyeron los tres partidos políticos que obtuvieron mayor cantidad de votos y en los cuales además figuraban dirigentes políticos que habían tenido una activa participación durante el conflicto agrario: Néstor Kirchner (PJ FPV), Francisco De Narvaez y Felipe Solá (Unión PRO) y Elisa Carrió (Acuerdo Cívico y Social). Los tres últimos habían apoyado la protesta rural.

El Frente para la Victoria obtuvo 39 bancas de un total de 125 con el 29.16% de los votos y 31,2% de las bancas considerando los resultados nacionales (Ollier 2014). En la provincia de Buenos Aires Unión Pro obtuvo el primer lugar con el 34,68% de los votos, siendo electos diputados Francisco De Narvaez y Felipe Solá. El Frente para la Victoria (FPV) que llevaba como primer candidato a diputado al ex presidente quedó en segundo lugar con el 32,18% en este distrito.

Cuadro 8. Elecciones 2009. Diputados Nacionales. Provincia de Buenos Aires (*)

Secciones	Union PRO	PJ FPV	Ac. Cívico y Social	Electores	% votantes
1	34,05%	32,16%	18,74%	3.588.513	77,03%
2	37,63%	26,76%	28,18%	517.480	77,98%
3	32,71%	39,21%	16,75%	3.588.650	77,90%
4	38,97%	26,01%	28,96%	462.020	78,43%
5	37,09%	24,49%	30,07%	1.010.984	72,35%
6	36,76%	21,74%	33,51%	562.268	75,06%
7	42,80%	21,35%	29,29%	238.779	76,89%
8	36,24%	21,34%	30,06%	453.508	76,90%
Conurbano	32,71%	36,02%	17,56%	6.305.578	77,46%
Total BA	34,68%	32,18%	21,46%	10.437.195	76,79%
Total nacional	30,70%	31,20%	18,70%	-	-

Elab. prop. Fuente: Min del Interior - Dirección Nacional Electoral; total nacional: De Luca y Malamud (2010)

(*) Porcentajes sobre base 100 de los tres partidos que obtuvieron mayor cantidad de votos

En los distritos del interior bonaerense - segunda, cuarta, quinta, sexta y séptima sección electoral- con un voto históricamente radical (Ollier 2010) y en la capital provincial – la octava sección que abarca el Partido de La Plata-, el FPV no alcanzó el 30% del total de votos provinciales y en la mayoría de las secciones no superó el 25%. En varias de estas secciones el FPV quedó en tercer lugar, luego de Unión Pro y el Acuerdo Cívico y Social, una alianza entre la UCR y la Coalición Cívica.¹²⁴

En el Conurbano,¹²⁵ con 6.305.578 votantes que representaban el 60,4% de los electores bonaerenses en el año 2009, el FPV obtuvo el 36,02% de los votos frente al 32,71% de Unión Pro, fundamentalmente debido a los resultados en la Tercera Sección electoral en la cual alcanzó el 36,02%. En la Primera Sección, en cambio, la distribución de los votos fue similar a la provincial (34,68% Unión Pro y 32,16% FPV).

El 8,8% del total de bancas equivalente a once cargos fueron para candidatos de las organizaciones rurales. Sin embargo, a excepción de Entre Ríos, provincia en la cual los agrodiputados alcanzaron el primer lugar a través del Acuerdo Cívico y Social, en los demás distritos los partidos que llevaron líderes agrarios en sus listas tuvieron un peor desempeño, detrás del radicalismo, del justicialismo y del Frente Para la Victoria. En Buenos Aires los

¹²⁴ Segunda Sección: Arrecifes, Baradero, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Colón, Exaltación de la Cruz, Pergamino, Ramallo, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Nicolás, San Pedro y Zárate. Cuarta Sección: Alberti, Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Chacabuco, Chivilcoy, Florentino Ameghino, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, Hipólito Yrigoyen, Junín, Leandro N. Alem, Lincoln, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia y Trenque Lauquen. Quinta Sección: Ayacucho, Balcarce, Castelli, Chascomús, Dolores, General Alvarado, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, General Paz, General Pueyrredón, La Costa, Las Flores, Lezama, Lobería, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Necochea, Pila, Pinamar, Rauch, San Cayetano, Tandil, Tordillo y Villa Gesell. Sexta Sección: Adolfo Alsina, Adolfo Gonzales Chaves, Bahía Blanca, Benito Juárez, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Rosales, Coronel Suárez, Daireaux, Guaminí, General Lamadrid, Laprida, Monte Hermoso, Patagones, Pellegrini, Puan, Saavedra, Salliqueló, Tres Arroyos, Tres Lomas, Tornquist y Villarino. Séptima Sección: Azul, Bolívar, General Alvear, Olavarría, Roque Pérez, Saladillo, Tapalqué y Veinticinco de Mayo.

¹²⁵ Primera Sección comprende los partidos de Campana, Escobar, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Suipacha, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Tercera Sección: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Cañuelas, Ensenada, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Lanús, Lobos, Lomas de Zamora, Magdalena, Presidente Perón, Punta Indio, Quilmes y San Vicente.

partidos de la oposición no presentaron agrodiputados en las listas pero sí dirigentes políticos que habían apoyado al sector rural como De Narvaez y Solá. (Cuadro 9) ¹²⁶

El peor desempeño electoral del oficialismo en la provincia ocurrió en los municipios del interior. El descontento y el clima de conflictividad rural que todavía adquiriría niveles altos durante 2009 podrían haber contribuido a estos resultados. En 2006 también fueron altos los niveles de protesta en la provincia durante los paros ganaderos con manifestaciones en las localidades de Lobos, Pringles, 9 de Julio, Junín y San Pedro, en muchos casos, con la participación adicional de productores agropecuarios de los municipios aledaños. También se cortó la ruta 2 entre Buenos Aires y Mar del Plata. Varias manifestaciones se iniciaron por iniciativa principalmente de las bases o de las filiales regionales como CARBAP y CARTEZ que tuvieron un rol más activo que CRA (Sartelli 2008; Azcuy Ameghino 2017). El malestar por la intervención de los mercados ganaderos se acentuó con la posterior intervención del mercado de trigo.

¹²⁶ La Alianza Unión Pro obtuvo 13 bancas en la provincia de Buenos Aires con el 34,68% de los votos, en tanto la Alianza Frente Justicialista para la Victoria alcanzó las 12 bancas con el 32,18 % de los votos.

Cuadro 9. Elecciones 2009. Diputados Nacionales. Distritos con agrodiputados

Provincia	Partido	%	Posición	Agrodiputados electos
Chaco	Alianza c/ FPV	49,90%	1°	
	ACyS	44,42%	2°	Pablo Orsolini
Córdoba	UCR	29,03%	1°	
	Frente Cívico	28,06%	2°	Gumersindo Alonso
	U. Córdoba	25,66%	3°	Estela Garnero
	FPV	9,08%	4°	
Corrientes	F. Todos	35,71%	1°	
	Alza UCR y CC	32,76%	2°	Lucio Azpiazú
	Alianza c/ FPV	25,71%	3°	
Entre Ríos	ACyS	35,01%	1°	Atilio Benedetti, Hilda Re, Jorge Chemes
	FPV	34,36%	2°	
	Unión Pro	9,62%	3°	
Formosa	FPV	64,33%	1°	
		35,67%	2°	Ricardo Buryaile
La Pampa	PJ	37,74%	1°	
	ACyS	35,47%	2°	Ulises Forte
	FPV	3,39%	5°	
Salta	PJ	29,59%	1°	
	PJ Federal	23,54%	2°	
	P provincial	16,98%	3°	Alfredo Olmedo
	FPV	4,96%	6°	
Santa Fe	PJ Federal	39,87%	1°	
	FPCyS	39,81%	2°	
	FPV	9,63%	3°	
Tucumán	FPV	52,88%	1°	
	ACyS	15,56%	2°	Juan Casañas

Elab. prop. Fuente: Min del Interior - Dirección Nacional Electoral; total nacional

(*) Porcentajes sobre base 100 de los tres partidos que obtuvieron mayor cantidad de votos

La distribución regional de los votos muestra que podría haber alguna incidencia de la conflictividad previa. Los peores resultados para el gobierno en 2009 ocurrieron en los distritos ganaderos de la Cuenca del Salado, con establecimientos fundamentalmente orientados a la cría, afectados por algunas políticas y en algunos casos con dificultades para cambiar la opción productiva por restricciones en la calidad de los suelos. También se dio una situación similar en la zona triguera, al sudeste bonaerense, cultivo que estaba empezando a tener problemas de rentabilidad por el efecto conjunto de la intervención comercial y retenciones. En 2009 la

producción de trigo cayó por debajo de los mínimos históricos, por efecto de la sequía y la falta de rentabilidad motivada por las medidas aplicadas que llevó a muchos productores a optar por sembrar soja.

Por otro lado, la pérdida de votos del gobierno a nivel nacional no aseguró triunfos electorales más que coyunturales a los líderes rurales. La oposición política en cambio logró capitalizar mejor el descontento popular, sobre todo en la provincia de Buenos Aires. No obstante, los resultados de las elecciones no arrojaron un claro ganador a nivel nacional. Los candidatos de Unión-Pro triunfaron en la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, pero no en otras provincias (De Luca y Malamud 2010).

Leiras y Cruzalegui, en un trabajo previo a los comicios, señalaban una sistemática caída del índice de confianza en el gobierno desde 2003 (2009, 16). Más que un nuevo período de debilidad, el conflicto con los productores agropecuarios habría acentuado las limitaciones de una estrategia de construcción de apoyos electorales e institucionales. En este sentido, el conflicto ofreció un propósito que permitió articular a los distintos sectores sociales y partidarios opuestos a las políticas de los gobiernos del Frente para la Victoria.

Sin embargo, incluso con la derrota electoral de 2009 en la estratégica provincia de Buenos Aires (Ollier 2010), los resultados se revirtieron en 2011 y Cristina Kirchner salió reelecta presidenta con más de la mitad de los votos a nivel nacional y la oposición política continuó sin un liderazgo capaz de aglutinar una mayoría electoral de alcance nacional hasta 2015. Los dirigentes rurales, por otra parte, se integraron orgánicamente a los partidos de oposición. En 2013 salió electo senador por el PRO Alfredo De Angelis presidente de la FAA de Entre Ríos y uno de los líderes más populares de la protesta agraria de 2008. A partir de 2015 durante la presidencia de Mauricio Macri varios dirigentes agrarios ocuparon cargos en el Ministerio de Agroindustrias. Con gabinetes de cargos jerárquicos preponderantemente masculinos, al igual

que sus predecesores, ocuparon la cartera de agroindustrias luego de 2015 Ricardo Buryaille, ex vicepresidente de CRA, y Luis Etchevehere, ex presidente de la SRA. Ricardo Negri, presidente de AACREA, fue Secretario de Agricultura durante la gestión de Buryaille y Director del SENASA durante la gestión de Etchevehere. A diferencia de las gestiones anteriores, con funcionarios de perfiles técnicos provenientes del INTA, las ex Juntas Reguladoras, los ministerios provinciales y las universidades, los equipos de agricultura del gobierno electo en 2015 provienen de las corporaciones rurales y las entidades técnicas.

5.3.3. Liderazgo presidencial y políticas agrarias después del conflicto

Para el gobierno el conflicto agrario no implicó mejoras en el plano económico, por el contrario, profundizó problemas dado que no aumentaron los aportes fiscales, hubo un impacto negativo sobre la comercialización de alimentos, la conflictividad social y las expectativas de los agentes que disminuyó el ritmo de crecimiento pero sin desacelerar el proceso inflacionario. Tampoco tuvo mejores resultados en el plano político dado que se debilitó el liderazgo presidencial con la renuncia del jefe de Gabinete y el voto en contra del Vicepresidente que debilitaron a la coalición oficialista, no sumó nuevos apoyos y perdió varios aliados (Leiras y Cruzalegui 2009).

A pesar de los rumores de renuncia de la presidenta después la derrota parlamentaria (Levy Yeyati y Novaro 2013; Solá 2018), el gobierno recuperó rápidamente su capacidad de acción. Cristina Kirchner asumió con una fuerte concentración de recursos que le confirieron un liderazgo presidencial dominante. Néstor Kirchner asumió con una presidencia débil y fue aumentando su poder con la aplicación de distintas estrategias (Ollier 2014). Logró mejorar sus recursos partidarios, al asumir la conducción del Partido Justicialista (PJ) y consiguió el apoyo de otros partidos políticos -frepasismo, de sectores independientes, radicales y socialistas-. También incrementó sus recursos federales consiguiendo el apoyo de los gobernadores

peronistas y aliados, y parlamentarios a partir de las legislativas de 2005 cuando logró una mayoría de legisladores. Esto le permitió la ratificación de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, la prórroga de la vigencia de la ley sobre emergencia pública y la aprobación de otras leyes. En tanto se incrementaron también los recursos económicos, con la recuperación de la economía y con la mayor concentración de la recaudación impositiva en el Poder Ejecutivo Nacional a través de impuestos no coparticipables como las retenciones, que además le otorgan una ventaja política sobre los gobernadores. Asimismo, contaba con una alta imagen positiva en la opinión pública y un caudal de votos en aumento. Con un ejecutivo dominante y una oposición débil y fragmentada, Cristina Kirchner heredó el poder de su esposo y lo incrementó con el desempeño en los comicios que aunque no llegó a ser la mayoría, representó casi un 45% de los votos. Tenía además un 56% de imagen positiva (Ollier 2016).

El conflicto agrario y la creciente polarización social fueron debilitando al gobierno electo en 2007. Al inicio contaba con un apoyo de la mayoría parlamentaria: 143 diputados y 47 sobre 70 senadores. Después del conflicto perdió varios legisladores y al vicepresidente, generandose así la ruptura con su principal aliado electoral. Contribuyó de esta forma al fortalecimiento de la oposición política. La imagen presidencial cayó a su punto más bajo, con 28,6% de consideraciones positivas durante el mes de junio. Además, el debilitamiento del gobierno se profundizó con la renuncia del Jefe de Gabinete, del Ministro de Economía y del Secretario de Agricultura.

Sin embargo, poco después de estos episodios, el gobierno recuperó el margen de acción legislativa y logró sancionar varios proyectos de importancia como la reforma del sistema previsional. Con iniciativas que sumaron aliados ideológicamente afines, consiguió aprobar proyectos legislativos que permitieron incrementar los ingresos públicos y recuperar parte del apoyo legislativo perdido, en parte, debido a la creciente concentración de la recaudación en el gobierno nacional que le permitió disciplinar a los gobiernos provinciales a través de la

distribución de los recursos fiscales (Leiras y Cruzalegui 2009). Por otro lado, después de las elecciones legislativas apuraron la aprobación de varios proyectos antes del recambio legislativo y anticiparon que se vetaría toda iniciativa que pretendiera derogar o modificar esos proyectos después del recambio parlamentario (De Luca y Malamud 2010).

Sobre la gestión de Cristina y Néstor Kirchner, De Luca y Malamud (2010) plantean que mantuvieron un liderazgo concentrado en el vértice del poder ejecutivo, inexistencia de reuniones de gabinete,¹²⁷ escasa predisposición a las conferencias de prensa –sustituidas por los discursos en cadena nacional- y un estilo de confrontación con la oposición política, social o corporativa. El estilo de gestión se distinguió también por una pronunciada concentración en la toma de decisiones en la cima del poder ejecutivo, con una marcada intervención presidencial en todas las áreas de gobierno (De Luca 2015). Después del conflicto agrario, las definiciones en materia de tributación agropecuaria continuaron en la órbita del Poder Ejecutivo. A pesar de las renuncias de varios funcionarios continuó el Secretario de Comercio Interior con más poder e injerencia en las cuestiones agrarias.

Desde el 18 de julio de 2008 se volvió al esquema de retenciones vigente desde noviembre de 2007 que establecía 35% de retenciones para la soja. Además la ONCCA había aprobado la resolución 543/08 que establecía una mayor intervención de la comercialización agropecuaria y legitimaba la injerencia de Guillermo Moreno. Continuó el control de precios en el mercado interno, los subsidios a algunas agroindustrias y a los *feedlots*, el ocultamiento de las estadísticas y el traspaso del manejo de la ONCCA desde la Secretaría de Agricultura hacia la Secretaría de Comercio. La profundización de la intervención comercial se produjo en un escenario

¹²⁷ Luego de la derrota electoral fueron reemplazados los ministros a cargo de la jefatura de gabinete y de economía. Estas dos carteras, usualmente las más importantes junto con la de interior, han registraron el mayor número de cambios de titulares desde la asunción de Cristina Kirchner, con tres ministros cada uno. Por el contrario, otros funcionarios polémicos, como el secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno, continuaron en su cargo (De Luca y Malamud 2010).

económico de menor crecimiento que profundizó el deterioro de los márgenes económicos de los productores agropecuarios y mantuvo niveles de conflictividad agraria medios a altos, sobre todo en la provincia de Buenos Aires.

Pocos meses después de la elección legislativa el gobierno respondió a una demanda histórica del sector, con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, nombrando además a un titular que a diferencia de sus antecesores tenía mayor poder político y capacidad de negociación, con el fin de atenuar la conflictividad agraria, objetivo que se pudo lograr, al menos parcialmente, debido a las diferentes lógicas y a los efectos contradictorios que se producían por la injerencia de Moreno en el comercio agropecuario y a las altas tasas de retenciones para algunos cultivos que presentaban problemas de rentabilidad y sobre las cuales el nuevo ministro no tuvo incidencia. No obstante, con la creación del ministerio se lograron, al menos en su primera gestión, generar capacidades estatales a través de la generación de canales institucionales que permitieron instrumentar el diálogo con el sector.

5.4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL CONFLICTO AGRARIO Y LAS POLÍTICAS EN 2008

El inicio y la profundización del conflicto agrario de 2008 se pueden explicar, en lo concerniente a las políticas agrarias, por una combinación de medidas impositivas y comerciales. Si bien se inició por una protesta sectorial entre el gobierno y los productores agropecuarios, posteriormente se transformó en un conflicto político de alcance nacional que involucró al conjunto de la sociedad y tuvo diversas consecuencias económicas y políticas. Entre ellas implicó cambios en la conflictividad agraria con una dirigencia rural que se integró a los partidos políticos opositores a partir de este episodio y que tiene mayor capacidad de movilización para acompañar sus demandas.

La protesta comenzó por el anuncio de la Resolución 125/08 por parte del Ministerio de Economía que establecía un nuevo esquema de retenciones móviles por cuatro años e implicaba un sustantivo aumento de las alícuotas a la exportación de trigo, maíz, girasol, soja y sus derivados. Más allá de las condiciones de crecimiento económico, en un contexto de aumento de los precios internacionales de los *commodities* y en el que comenzaban a incidir cada vez más problemas como la inflación sobre los costos de producción, las condiciones favorables no eran generalizables a todos los productores y a todos los cultivos. Con el aumento de retenciones se perjudicaba más a los productores de menor escala.

Además, en el caso del trigo y el maíz la combinación de suba de retenciones e intervención comercial deterioraba los márgenes económicos, favoreciendo la producción de soja. Por esta razón, durante las negociaciones se discutían las medidas de intervención de mercados, además de las modificaciones al esquema de retenciones que por su diseño acentuaba las asimetrías de rentabilidad entre cultivos. A pesar de que en esa fecha no se llegaron a acordar modificaciones al diseño, varios años después estos problemas fueron reconocidos por las principales figuras del gobierno.

Sin embargo, paralelamente a las tratativas para finalizar el conflicto se aplicaron mayores restricciones comerciales a través de la Resolución 543/08 de la ONCCA. Los problemas institucionales también atravesaron el conflicto con una puja de poder entre el Ministerio de Economía y la Secretaría de Comercio Interior en la definición de las políticas agropecuarias y un rol secundario de la Secretaría de Agricultura.

Con el frente agrario unido por una causa común a todos los productores y el gobierno con dificultades para acordar una salida se intensificó el conflicto y para dirimir el problema fue necesario recurrir al Poder Legislativo, en general excluido de las principales definiciones sobre políticas. Constitucionalmente el ámbito para definir los derechos de exportación -que es un

tributo no coparticipable e incide en las economías provinciales- es el parlamento, pero desde hacía unos años era competencia del Poder Ejecutivo con la aprobación de las facultades delegadas. Varios intendentes y gobernadores, incluso peronistas, estuvieron en desacuerdo con la Resolución 125 y apoyaron a los productores durante el conflicto. Más allá de la derrota legislativa del 17 de julio que obligó al gobierno a derogar la medida, no se produjeron cambios estructurales en las definiciones sobre las políticas agrarias quedando excluido el ámbito legislativo, incluso con la elección de los agrodictados.

Las principales políticas de tributación y comercio agropecuario continuaron siendo potestad exclusiva del Ejecutivo y después del conflicto tampoco mejoró la capacidad de las entidades rurales para negociar modificaciones y acordar nuevas medidas. A pesar de la concentración de poder en el PEN, por la necesidad de disciplinar a los gobiernos provinciales y romper la alianza entre los gobernadores y la dirigencia rural, se produjeron cambios en la coparticipación de las retenciones a la soja con la creación del Fondo Sojero que establecía una redistribución del 30% de la recaudación para las provincias. Otro evento trascendente a nivel institucional fue la jerarquización de la cartera de agricultura con la creación del Ministerio en 2009. Esto ocurrió pocos meses después de la derrota electoral del gobierno en las provincias pampeanas y sobre todo en Buenos Aires donde continuaban registrándose altos niveles de conflictividad agraria. Las acciones llevadas adelante desde el Ministerio de Agricultura lograron disminuir el conflicto, aunque continuó el malestar porque las retenciones siguieron altas y continuaron profundizándose las restricciones comerciales.

CAPÍTULO 6. ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y CONFLICTOS AGRARIOS DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

A continuación se profundiza el análisis histórico comparativo entre políticas y conflictos. Se discuten las diferentes formas de conflictividad vinculada con cada proceso de política agraria, la relación entre el estado y los actores no estatales y las formas que los modos de intervención del estado influyen en la relación entre los actores económicos. Finalmente se analiza la incidencia de los problemas de la institucionalidad agropecuaria y de las distintas estrategias de desarrollo aplicadas por los gobiernos en la relación entre el estado y los actores no estatales.

6.1. Procesos de políticas agrarias, focos de conflictividad y efectos sobre los actores económicos y sociales

En los tres casos analizados se generaron conflictos, controversias o reclamos vinculados con los modos de intervención del estado, y, en algunos, incidiendo, mediando o acentuando conflictos de intereses entre distintos actores económicos y sociales. Por otro lado, estos procesos difieren entre sí en tanto a los motivos que explican los conflictos, los actores involucrados, los modos en que el estado interviene para su resolución y en que esta intervención incide en los intereses y las relaciones de poder entre los actores no estatales.

El aumento de retenciones a las exportaciones de los principales cereales y oleaginosas¹²⁸ y sus derivados tuvo un rol desencadenante del conflicto agrario de 2008 que, entre sus aspectos singulares, ocurrió en un contexto económico de crecimiento y tuvo un impacto político y social de considerable alcance y magnitud. En los años previos, a partir de 2002 se habían registrado

¹²⁸ El esquema de retenciones móviles se aplicó para dos oleaginosas -girasol y soja- y dos cereales - maíz y trigo- y sus subproductos.

varios aumentos en las tasas de retenciones para los granos, la carne y otros productos agropecuarios y ocurrieron algunas controversias intersectoriales por esas medidas puntuales. Por otro lado, en la década del noventa en la cual no se aplicaron retenciones o fueron bajas y selectivas,¹²⁹ también ocurrieron conflictos agrarios debido, en parte, a la depresión que tuvieron los precios agropecuarios por efecto de la política cambiaria, las medidas desregulatorias que desactivaron mecanismos de apoyo a los pequeños productores y el cambio en las condiciones de competencia generado por la apertura económica.

En general, los conflictos vinculados con las retenciones involucran a los productores agropecuarios, al gobierno nacional, a los exportadores, a las agroindustrias, a los gobiernos provinciales y, en algunos casos, también a otros estados que denuncian prácticas de competencia desleal en el comercio. En general la medida suele incentivar la transferencia de recursos entre los distintos actores económicos.

Entre productores agropecuarios y gobierno nacional se producen conflictos ante la aplicación o el aumento de derechos de exportación que tienen como motivo el impacto en los márgenes económicos de los productores agropecuarios, y como se trata de un impuesto al ingreso y no a la ganancia, se acentúa el problema cuando se aplican en combinación con medidas o en contextos económicos que presionan un aumento en los costos productivos. Aunque su aplicación en casos puntuales por necesidades coyunturales -aumento de precios internacionales, devaluación- no tendría graves consecuencias, en general se aplica como medida de recaudación permanente, aumentándose las alícuotas, además, en caso de necesidad de recursos, cambio de coyuntura, etc., factor que además aumenta la incertidumbre de un tipo de actividad que está sujeta permanentemente a riesgos climáticos y económicos.

¹²⁹ A excepción del diferencial que implicaba tasas bajas para los granos de soja y girasol.

En varias ocasiones existen diferencias al interior del gobierno debido a que se trata de decisiones de los ministerios de economía, muchas veces cuestionadas por los titulares de agricultura, sobre la base de informes técnicos que demuestran los efectos depresivos sobre la rentabilidad, la capacidad de pago y los niveles de endeudamiento, la posibilidad de generar eventuales distorsiones entre actividades productivas, etc. También entre los productores agropecuarios se plantean diferencias. Al tratarse de un impuesto que grava el ingreso y no la ganancia y se aplica de manera indiferenciada a todos los productores agropecuarios, afecta más a los de menor escala productiva, aumentando las asimetrías y favoreciendo la aplicación de esquemas productivos con menor nivel tecnológico.

Entre los productores y los exportadores se generan conflictos por el diferencial de retenciones que grava con tasas mayores a la exportación de granos sobre sus subproductos industrializados. Esta controversia sectorial constituye una polémica permanente entre las partes que los industriales justifican, con el apoyo de los gobiernos, por su contribución a la generación de valor agregado y empleo, mientras que los productores agropecuarios y sus corporaciones la consideran una medida que favorece la transferencia de renta hacia grupos más poderosos que ya tienen excesivas ganancias debido a su posición dominante de mercado. Este problema se acentúa en los casos en que los exportadores, anticipando aumentos de alícuotas, declaran ventas previo al aumento, de manera que terminan pagando al estado según la alícuota previa a la suba pero retienen al productor con la tasa posterior al aumento, como ocurrió en noviembre de 2007, unos meses antes del conflicto por las retenciones móviles, con varias acusaciones de connivencia al Poder Legislativo y también Ejecutivo por las omisiones en el control que debía efectuar la ONCCA.

Otro foco de conflicto por las retenciones está relacionado con la coparticipación, dado que se trata de un tributo no coparticipable que concentra los recursos en el gobierno nacional y deprime los ingresos de los gobiernos provinciales. Después del conflicto agrario de 2008, para

revertir el apoyo de varios gobernadores e intendentes a los productores agropecuarios, el ejecutivo nacional creó el Fondo Sojero en 2009 –eliminado en 2018- que estableció la coparticipación del 30% de la recaudación de retenciones a las exportaciones del poroto de soja y sus subproductos.

En el período considerado las políticas de comercio agropecuario estuvieron asociadas con varios episodios de conflictividad, entre ellos, el conflicto agrario de 2008. Medidas de desregulación durante la década del noventa y de regulación del comercio en la década siguiente desencadenaron diversas movilizaciones sectoriales que sobre todo involucraron a los pequeños y medianos productores. En ambos casos se aplicaron otras políticas con el objetivo de corregir los problemas que habían generado las medidas aplicadas, que implicaron en varios casos, transferencias de renta de los productores a los eslabones industriales y comerciales de las cadenas agroindustriales, favoreciendo la concentración productiva.

El desmantelamiento de la matriz estado céntrica acentuado por una nueva estrategia de desarrollo que se basó en la reforma del estado y la desregulación económica, la década del noventa se inició con la disolución de las juntas reguladoras del comercio agropecuario y con ellas la eliminación de funciones clave para el control comercial y mecanismos de ayuda para los productores más vulnerables que fueron perjudicados también por el cambio en las reglas y las nuevas condiciones de competencia que implicó la apertura comercial y para las cuales no estaban preparados. Por otro lado, el nuevo modelo favoreció la modernización tecnológica y la mejora de la productividad de gran cantidad de productores que a raíz de las mejoras en las condiciones de crédito pudieron reconvertirse, así como también a los sectores agroindustriales exportadores beneficiados por la eliminación de restricciones a las operatorias comerciales, el abaratamiento de costos y sobre todo por el aumento de la producción de cereales y oleaginosas que impulsó el recambio tecnológico. A raíz de estos modos de intervención del estado se estableció una clara diferenciación entre los ganadores y perdedores, estos últimos en general

pequeños y medianos productores fueron algunos protagonistas de la mayoría de los conflictos agrarios de la década, impulsados por motivos económicos que se explicaban por las crecientes dificultades para obtener rentabilidades que les permitieran cubrir los costos en aumento, entre ellos el financiero que llevó al aumento del endeudamiento y la quiebra de una gran cantidad de empresas. Otro conflicto, también vinculado con la intervención en el comercio agropecuario, se produjo a raíz del aumento de la evasión impositiva en la cadena de carne por la eliminación de las funciones de control del comercio agropecuario. Esto llevó además, a modificar nuevamente la orientación del estado hacia el comercio y buscar una solución a través de las políticas a los problemas que habían generado las acciones del gobierno, con la creación de la ONCCA y reasignación de funciones de control de las operatorias a partir de 1996.

En 2006 las medidas de intervención de mercados y restricciones a las operatorias comerciales desencadenaron paros ganaderos. A partir de 2002 la implementación de un cambio en la estrategia de desarrollo basado en una mayor intervención estatal que, entre otros aspectos, impulsó el desarrollo productivo, mejoró la distribución social del ingreso y resolvió el problema del alto nivel de endeudamiento con el sector. En 2005 se modificó la estructura organizacional con una reforma de la ONCCA que aumentó su autonomía y se aplicaron nuevas medidas de regulación comercial con el fin de resolver el problema de la inflación que implicaron una mayor intervención de algunos mercados agropecuarios y la aplicación de restricciones comerciales, que no tuvieron importantes efectos sobre los precios al consumo, pero favorecieron la transferencia de renta desde los productores agropecuarios hacia las empresas industriales y agroindustriales afectando más a los productores de menor escala y motivando nuevos conflictos agrarios. La caída en el precio de venta de los productos agropecuarios de los mercados intervenidos acentuó la caída de la producción, dado que la gran mayoría de los afectados se volcaron a alternativas productivas como la soja, generó déficits de oferta y presionó sus precios al alza y con ellos la inflación, motivando la aplicación de nuevas

políticas para corregir los problemas que se basaron en más controles comerciales, subsidios a algunas agroindustrias y a los *feedlots* y un conjunto de compensaciones. Durante el conflicto de 2008 se implementaron nuevas restricciones la operatoria del comercio de granos a partir de nueva normativa que estuvo vigente hasta 2015.

En este período también las políticas comerciales estuvieron vinculadas a cambios en la institucionalidad agropecuaria. La autonomía de la ONCCA implicó en realidad una transferencia de las funciones de comercio agropecuario desde la Secretaría de Agricultura hacia la Secretaría de Comercio Interior. Este organismo aplicó medidas que explican gran parte de los conflictos debidos a políticas comerciales y que beneficiaron a las empresas industriales y la agroindustrias y perjudicaron a las empresas agropecuarias y a algunas actividades productivas, entre ellas la producción de ganado y de trigo, generándose una caída importante de la producción en ambos casos que tuvieron efectos, además, sobre los precios al consumo. De manera que, en estos casos, los modos de intervención aumentaron las asimetrías entre actividades productivas.

Desde la aprobación de la aplicación de transgénicos en la agricultura en 1996 la adopción de este desarrollo tecnológico incidió en el incremento de la producción y la exportación agrícola, acelerando también modificaciones en la estructura productiva y social rural, y acentuando polémicas vinculadas con el desarrollo agropecuario, la propiedad de las innovaciones tecnológicas y sus impactos ambientales y sociales. Este proceso de política, no obstante, se caracteriza más por un papel mediador del estado en diferentes confrontaciones sectoriales que involucran a actores no estatales nacionales y, con un rol cada vez más preponderante, de los actores internacionales.

Las políticas comerciales y las retenciones registraron modificaciones en el tiempo. A diferencia de estos procesos, en la regulación de transgénicos, particularmente con respecto a

los mecanismos de autorización, no existieron cambios relevantes en la estructura organizacional, ni en la orientación de la política durante el período estudiado. No obstante, la regulación de la propiedad ha constituido un foco de conflictividad sectorial que ha asumido diversas modalidades durante el período.

Para la regulación de cultivos transgénicos en relación a los procedimientos de autorización de cultivos se aplicaron mecanismos que buscaron minimizar los riesgos de impactos sobre la salud, el ambiente y la exportación, en este último caso con la aplicación de una política espejo con la Unión Europea y otros países importadores de productos agropecuarios argentinos. Se integró, además, a representantes de los diferentes actores no estatales en la dirección de los organismos de evaluación, generando canales institucionales para dirimir las posibles controversias debido a las organizaciones participantes, autorizaciones, etc., suelen resolverse en el ámbito institucional. Por otro lado, sí existen diversas polémicas con respecto a la expansión de transgénicos en la agricultura y sus impactos.

El marco legal que establece los mecanismos para la regulación de la propiedad, en cambio, ha planteado diferentes conflictos vinculados con la distribución de la renta en la cadena agroindustrial, particularmente, entre los productores agropecuarios, las empresas nacionales obtentoras y las empresas multinacionales productoras de semilla, en algunos casos también con la intervención de otros gobiernos. El estado argentino suele tener un rol de mediador y hasta 2015 no había avanzado con normativa sobre propiedad favorable a los intereses internacionales en perjuicio de los productores agropecuarios.

Con una fuerte concentración del mercado mundial de semillas en cuatro grandes empresas multinacionales, en este tipo de conflictos es cada vez más relevante la participación de actores internacionales, tanto empresas como organismos internacionales, con algunos casos que implicaron la intervención de los tribunales internacionales. Otro fenómeno vinculado con la

dinámica del mercado mundial es el aumento de las restricciones legales que intentan limitar las fusiones y adquisiciones de este tipo de empresas por parte de los gobiernos de la OCDE, incluso con legislación que limita su crecimiento fuera de sus territorios nacionales.

La reglamentación, similar a la de otros países, consiste en un sistema dual que regula la propiedad de la tecnología y la propiedad de los cultivares vegetales con normativa nacionales e internacionales, generándose conflictos en relación con ambas normativas. Esta polémica explica las dificultades para la modificación de la Ley de Semillas.

En el primer caso ocurrieron conflictos con la empresa Monsanto -actualmente propiedad de Bayer- en relación con el cobro de patentes durante los gobiernos de Néstor Kirchner y de Mauricio Macri. Con respecto a la propiedad de la semilla, tema vinculado con la reforma de la Ley de Semillas, las controversias se plantean mayormente entre productores agropecuarios y empresas obtentoras con respecto la implementación de limitaciones al uso propio de la semilla a través de la adhesión o no al Acta UPOV 91. La discusión atraviesa diferentes cuestiones, entre ellas, el problema del comercio ilegal de semillas.

En este ámbito surgen también algunos debates con respecto a los impactos sobre el desarrollo tecnológico. Se plantean dos tipos de discusiones. Una de ellas respecto al atraso tecnológico producido por las dificultades para avanzar en normativa que defienda mejor la propiedad de las innovaciones. Y otra polémica que defiende la posición opuesta, a partir del cuestionamiento de la creciente dependencia tecnológica que tienen los procesos productivos respecto a las innovaciones de las grandes empresas productoras de tecnología.

Otros focos de conflictos también tienen una dimensión internacional de creciente importancia y se producen por polémicas en torno a los impactos de los transgénicos en la inocuidad y la calidad de los alimentos, a los riesgos de destrucción de la biodiversidad, a la contaminación del medio ambiente por agroquímicos, e involucran a consumidores nacionales e

internacionales, pobladores rurales, estados nacionales y organismos internacionales. Entre otras cuestiones hay un crecimiento internacional de la normativa que exige el etiquetado de alimentos que ha planteado discrepancias entre diferentes organismos internacionales como la FAO y la OMS con la OMC.

6.2. Los cambios en la conflictividad agraria a partir de 2008

El conflicto agrario de 2008, relevante sin duda por su alcance, magnitud, impactos y connotaciones en diversos ámbitos, resulta un material de interés para el análisis del vínculo entre políticas agrarias y conflictos en la medida que se presentó una combinación de medidas impositivas y comerciales, que contribuyeron a explicar su dinámica y sus principales características. A la Resolución 125 del Ministerio de Economía, se sumaron las intervenciones de mercados efectuadas por la Secretaría de Comercio Interior y, posteriormente, la Resolución 543/08 de la ONCCA que establecía mayores restricciones al comercio agropecuario.

Estos factores contribuyen a explicar la dimensión institucional vinculada con los conflictos agrarios entre 2005 y 2015. Las principales decisiones en materia de retenciones y comercio agropecuario se definieron entre el Ministerio de Economía, la Secretaría de Comercio Interior y la independizada ONCCA, con una actuación secundaria de la Secretaría de Agricultura. Con el empoderamiento de los productores y sus entidades a partir del conflicto agrario, se jerarquiza la cartera agrícola con la creación del Ministerio, con el objetivo de mejorar la capacidad de negociación del gobierno nacional con el sector, pero no aumenta sus atribuciones en relación a las políticas comerciales o a los aumentos de retenciones. En cuanto a esas políticas agrarias el conflicto solo tuvo impacto en la derogación de las retenciones móviles, pero éstas siguieron siendo altas y además se incrementaron los controles comerciales.

La necesidad de recurrir al Poder Legislativo, por lo general relevado de su potestad constitucional para legislar sobre los derechos de exportación, para dirimir sobre un problema que se volvió inmanejable por el gobierno nacional, fue otro efecto de este conflicto que reconfiguró varias alianzas entre gobernadores e intendentes con el ejecutivo nacional. No obstante, la relevancia que adquirió el Parlamento fue circunstancial y restringida a la decisión de aprobar o rechazar la resolución 125.

Más allá del 17 de julio no se produjeron cambios estructurales en las definiciones sobre las políticas agrarias quedando excluido el ámbito legislativo, incluso con la elección de los agrodiptados. Con la creación del Fondo Sojero que establecía la coparticipación del 30% de la recaudación de retenciones a la soja, los gobiernos provinciales interrumpen sus reclamos con tal motivo y las principales políticas de tributación volvieron al Ejecutivo. En este escenario constituye sin duda un evento de trascendencia institucional la creación del Ministerio en 2009 y las acciones implementadas para disminuir los niveles de conflictividad.

Otro aspecto relevante fueron las consecuencias que se produjeron en tanto al vínculo entre política y conflictividad agraria con una dirigencia rural que se integró a los partidos políticos opositores a partir de este episodio. Con la elección de los agrodiptados se constituye una bancada agropecuaria, aunque sin capacidad para coordinar acciones entre sí o con otros legisladores de sus partidos políticos y con un desempeño que no generó importantes cambios en las políticas. Posteriormente, con el gobierno electo en 2015 la dirigencia agraria se hace cargo del Ministerio de Agroindustrias, donde también se manifiestan las internas entre las entidades.

Se podría concluir que a partir del conflicto de 2008 se registran algunos cambios en la conflictividad agraria, vinculados con el empoderamiento del sector agropecuario a través de una protesta que muestra una gran capacidad de movilización, que une a las entidades rurales y

que lo convierte en un actor político. Este fortalecimiento del sector agropecuario no sólo lo posiciona mejor para negociar con el gobierno, también incide en la puja sectorial, manifestándose, entre otras acciones, a través de la eliminación del diferencial de retenciones entre los granos y sus subproductos industriales durante la presidencia de Mauricio Macri, cuando los dirigentes agrarios se hacen cargo de la dirección del ministerio de agricultura.

6.3. Problemas institucionales y decisiones estratégicas

Los tres procesos analizados presentan diferencias en tanto a las agencias estatales que están a cargo de la formulación e implementación de las políticas, generándose competencia y descoordinación entre organismos, que en muchos casos dificulta el cumplimiento de los objetivos propuestos y acentúa los conflictos entre el estado y los actores no estatales.

Mientras que la fijación y aumento de las retenciones competen al Ministerio de Economía, la regulación de transgénicos está a cargo de Agricultura, manteniéndose las respectivas atribuciones durante todo el período. El comercio agropecuario, en cambio, registró varios cambios. A inicios de los noventa se disolvieron las juntas reguladoras que dependían de la Secretaría de Agricultura y prácticamente se eliminó todo tipo de regulación, comprometiendo el cumplimiento de varias funciones hasta 1996, fecha en que se creó la ONCCA bajo la dependencia de la cartera agrícola, para resolver los problemas generados por las decisiones que había tomado el gobierno. Dicho organismo continuó siendo competencia de Agricultura hasta 2005, cuando por decreto se le otorgó mayor autonomía y la Secretaría perdió el control del comercio agropecuario que pasó a la Secretaría de Comercio Interior.

La jerarquización que implicó la creación del Ministerio de Agricultura jerarquizó se fortalecieron algunas capacidades institucionales y las políticas de desarrollo agropecuario, aumentando también la estabilidad de los titulares de la cartera, sin embargo, continuó la

descoordinación con la Secretaría de Comercio y con el Ministerio de Economía y la aplicación de políticas con objetivos contradictorios y consecuencias a nivel productivo y distributivo.

A partir del análisis histórico surgen algunas cuestiones de interés para explicar los problemas asociados con la institucionalidad agropecuaria en relación a las demás dimensiones analizadas. Si bien, la debilidad fue una constante durante todo el período, la situación cambió con el conflicto de 2008.

La pérdida de poder de la Secretaría de Agricultura en la década del noventa a través del desfinanciamiento, la pérdida de organismos y funciones, entre ellas, la capacidad de coordinar políticas con otras agencias estatales, en parte, se explica por decisiones estratégicas tomadas por el Ministerio de Economía, como ocurrió con la opción de fortalecer la estructura organizacional y aumentar el financiamiento para la regulación de cultivos transgénicos.

A partir del 2002 los problemas del sector público agropecuario no se resolvieron, a pesar de que contó con mayor financiamiento. Las decisiones estratégicas sobre cuestiones económicas, entre ellas los aumentos de retenciones, continuaron a cargo del Ministerio de Economía, de Producción o la Jefatura de Gabinete. La Secretaría de Agricultura pierde además el control de las políticas de comercio agropecuario a partir de 2005 con la autonomía que le confiere la reforma a la ONCCA.

La iniciativas de jerarquizar la secretaría a partir de la creación de un ministerio de agricultura en 2009, en parte, estuvo asociada con el empoderamiento del sector agropecuario y con la necesidad del gobierno de fortalecer y formalizar institucionalmente las vías de negociación.

Desde el institucionalismo histórico tal vez se podrían explicar los problemas de la institucionalidad agropecuaria por el arraigo de ciertos modelos institucionales que producto de costumbres y prácticas y mecanismos cristalizados retroalimentan una trayectoria institucional determinada. Por otro lado, a partir de la influencia de las estrategias de desarrollo en los procesos de políticas, también se podrían esgrimir explicaciones alternativas, entre ellas, la

existencia de una lógica común a los diferentes gobiernos, que tiene que ver con la decisión estratégica de no fortalecer la capacidad de negociación de un actor económico que constituye una importante fuente de divisas y recursos fiscales. A continuación se desarrolla esta idea.

6.4. Estrategia de desarrollo, estado y actores no estatales

Los modos de intervención del estado, además de incentivar algunos conflictos, también incidieron en la relación de intereses entre los actores económicos y afectaron los mecanismos de distribución sectorial de la renta.

En la década del noventa la estrategia de desarrollo que implementó el gobierno de Carlos Menem a través del plan económico que ejecutó el Ministerio de Economía y que continuó durante la presidencia de Fernando De la Rúa fortaleció al sector agropecuario y agroindustrial exportador, perjudicando a los productores agropecuarios medianos y pequeños y a las agroindustrias y comercios orientados al mercado interno, entre otros sectores económicos y sociales.

A partir de 2002 se revirtió esta situación durante la presidencia de Eduardo Duhalde, con una mayor intervención del estado en la economía a través de decisiones que apuntaron a incentivar el desarrollo productivo, a aplicar medidas de apoyo y estímulo a los productores de menor escala y a fortalecer al sector agroindustrial orientado al mercado interno, que además continuaron con el gobierno de Néstor Kirchner.

En el 2005 comenzaron a implementarse mayores controles de los mercados agropecuarios y restricciones a la operatoria comercial que se acentuaron, sobre todo a partir del conflicto de 2008 y que estuvieron vigentes hasta 2015. Estas medidas perjudicaron a algunos grupos de interés como los productores de trigo, a los ganaderos de menor escala y pequeños y medianos productores en general, problemática que además se acentuó con continuos aumentos de las

retenciones.

Por otro lado, los cambios en la institucionalidad reflejaron diferentes modalidades de articulación entre el estado y los actores no estatales, con una Secretaría y después Ministerio de Agricultura que intentó llevar adelante con grandes dificultades políticas de desarrollo agropecuario, por un lado, y una Secretaría de Comercio Interior y un Ministerio de Economía que implementan políticas que beneficiaron a los sectores industriales y agroindustriales, en perjuicio de los intereses del sector agropecuario. También durante los noventa el plan económico fortaleció al Ministerio de Economía, debilitando la institucionalidad agropecuaria con la disolución de organismos y pérdida de funciones de la Secretaría de Agricultura, que favorecieron a los sectores agroexportadores.

Las decisiones estratégicas sobre políticas comerciales, retenciones, política cambiaria, entre otras, fueron acompañadas por reformas organizacionales que fortalecieron a algunos organismos estatales en su capacidad para la captación de recursos fiscales del sector agropecuario. Estas acciones también generaron transferencias hacia otros sectores económicos, en este caso industriales y agroindustriales y tuvieron efectos en la concentración productiva.

6.5. Consideraciones finales

Los focos de conflictividad vinculados con los procesos de políticas se explican por algunos factores relativos a las estructuras específicas de poder y por otros elementos, comunes a los diferentes procesos, que están asociados con una combinación de variables contextuales, estrategias de desarrollo aplicadas y cuestiones vinculadas a la institucionalidad.

Con respecto a la dimensión institucional se destacan las dificultades para coordinar políticas y la competencia entre agencias estatales, que en muchos casos genera incoherencias entre políticas, problemas en el diseño, en la implementación y, además, efectos contradictorios.

Aumentan, además, los problemas para canalizar institucionalmente el diálogo con el sector y se acentúan la conflictividad agraria.

Por otro lado, esta dificultad para la coordinación entre agencias estatales, entre las cuales además suele existir asimetrías de poder, parece en algunos casos estar asociada a una decisión estratégica, común a todos los gobiernos, en tanto a la distribución de recursos entre los sectores económicos con efectos sobre la conflictividad sectorial.

Los tres procesos estudiados se tratan de ámbitos de política que tienen como objetivo atender a diversas problemáticas de desarrollo económico y social. En este sentido, la conflictividad afecta la capacidad de cumplimiento de esos fines y, en muchos casos, compromete aspectos tales como el crecimiento del producto, la distribución social del ingreso, la distribución jurisdiccional de los recursos económicos o la inserción internacional.

CONCLUSIONES

El análisis de las interacciones entre procesos de políticas y conflictos agrarios en la Argentina entre 1990 y 2015 permite identificar aspectos que son comunes a estos procesos y otros que estarían vinculados con las estructuras de poder específicas de cada política y que influyen en la dinámica que adquiere la conflictividad en cada caso. En este sentido, los conflictos estudiados se explican, en general, por una combinación de factores que explicaría la vinculación entre las políticas y los conflictos. Entre los principales focos de conflicto se pueden mencionar aquellos vinculados con efectos de los modos de intervención en la relación de poder entre los actores económicos y sociales, en general, asociados a las estrategia de desarrollo aplicadas, y otros asociados con limitaciones asociadas a problemas de la institucionalidad agropecuaria, de falta de coordinación entre agencias estatales y de incoherencia en las políticas.

Del estudio comparado entre los diferentes procesos de políticas agrarias se observa que la dinámica que asume la relación Estado-sociedad incide en la puja de poder entre los actores económicos y acentúa la conflictividad.

La conflictividad vinculada con los cultivos transgénicos involucra a diferentes actores nacionales e internacionales -empresas productoras de biotecnología, empresas adaptadoras, agricultores, consumidores nacionales e internacionales, pobladores rurales, estados nacionales, científicos- y tiene relación con un conjunto de impactos que atraviesan distintas dimensiones -económica, política, ambiental, social- configurando una compleja matriz de conflictos.

Si bien la autorización de eventos transgénicos no implicó importantes controversias, o al menos no trascendieron, la regulación de su propiedad fue motivo de conflictos desde la aprobación de su uso para la agricultura en 1996. Otros problemas están vinculados con la

capacidad de mitigar distintos impactos sobre el desarrollo tecnológico, los sistemas productivos, la salud y el medio ambiente.

Para autorizar nuevos eventos se creó una estructura organizacional dependiente de la Secretaría de Agricultura que contó con la participación de actores económicos y sociales en representación de diferentes intereses. Los procedimientos de aprobación implicaron evaluaciones de impacto sobre la salud y el ambiente. Además, para mitigar posibles restricciones en el comercio internacional, inicialmente se implementó una política espejo con la Unión Europea que posteriormente se expandió hacia otros países importadores de productos agrícolas argentinos.

Sin embargo, a raíz de distintos impactos económicos se generan dos tipos de conflictos en torno a la distribución de la renta al interior de la cadena agroindustrial, existiendo además elementos comunes entre ambos. Estos conflictos tienen que ver con la definición y la aplicación de un marco regulatorio dual, nacional e internacional, sobre la propiedad de la tecnología y sobre la propiedad de la semilla - Ley de Patentes en el primer caso y Ley de Semillas y Actas UPOV en el segundo-.

Los actores involucrados en estas confrontaciones son los productores agropecuarios, las agroindustrias productoras de tecnología, principalmente multinacionales, las semilleras nacionales comercializadoras, las agroindustrias comercializadoras de granos, organizaciones nacionales e internacionales que representan los distintos intereses, organismos internacionales interestatales y en algunos casos también implicó la participación de otros estados nacionales. El estado argentino, a través del Poder Ejecutivo, ofició generalmente como mediador, interviniendo excepcionalmente como parte cuando el conflicto trascendió internacionalmente, hecho que además ocurrió durante gobiernos diferentes.

Si bien la propiedad de la tecnología no plantea mayores problemas en tanto a su marco regulatorio porque Argentina ha adherido a los respectivos convenios internacionales y aprobó una Ley de patentes similar a la que tienen otros países de la región y el mundo, se han generado controversias en el ámbito de la aplicación de las medidas por las dificultades para el cobro de patentes, sobre todo debido al comercio ilegal de semillas de soja, conflicto que involucra a productores agropecuarios con empresas semilleras. Otro caso de notorio conocimiento fue el intento de Monsanto de incautar barcos de soja argentinos en puertos europeos para cobrar regalías por la soja RR que no había sido registrada, contienda que duró varios años y trascendió internacionalmente. Este conflicto inicialmente entre los productores agropecuarios y la empresa semillera, sumó además a los exportadores de granos también perjudicados y posteriormente, intervino el estado argentino dado que la controversia se terminó resolviendo en los tribunales internacionales.

En el caso de la regulación de la propiedad de cultivares a través de la Ley de Semillas y el Acta 78 UPOV, con un marco reglamentario similar a otros países de la región, los conflictos se deben a definiciones relativas con la reglamentación y también con su aplicación. Se generan, por un lado, controversias porque el gran porcentaje de comercio ilegal de semillas genera dificultades para que los obtentores puedan cobrar los derechos por el uso de sus innovaciones como estipula la ley, es decir, en este caso los actores involucrados son los productores agropecuarios y los obtentores nacionales. Por otro lado, las controversias tienen que ver con demandas de modificaciones reglamentarias para limitar la excepción del agricultor al uso propio a través de la reforma de la Ley de Semillas -con reiterados y frustrados intentos desde 2003- y la adhesión al Acta UPOV 91 que también limita ese derecho.

Estas demandas las promueven las grandes semilleras internacionales, las empresas obtentoras y sus organizaciones representantes, mientras que cuentan con la oposición de algunas organizaciones de productores agropecuarios vinculadas a los pequeños productores y los

movimientos campesinos. Cabe agregar que la puja de intereses por la propiedad de la tecnología en el ámbito nacional se disputa también en un escenario internacional de fuerte concentración de la industria semillera. El mercado mundial se reparte hoy entre cuatro grandes empresas, factor que ha motivado la preocupación e intervención de algunos gobiernos, como es el caso de los Estados Unidos que estableció limitaciones y obligó a la empresa Bayer –que adquirió recientemente a Monsanto- a vender filiales en otros países, entre ellos Argentina. Los argumentos esgrimidos para tales medidas tienen que ver con la necesidad de imponer límites al poder económico de grandes empresas internacionales y acotar la fuerte dependencia de los procesos de producción de alimentos de sus desarrollos tecnológicos, señalando también que la capacidad de generar nuevas innovaciones que se vería restringida en un mercado excesivamente concentrado.

Otro foco de controversias vinculado con los transgénicos se vincula con debates sobre diferentes impactos en el desarrollo tecnológico y productivo. En este sentido, algunos señalan la existencia de un problema del atraso tecnológico, mientras que otros esgrimen un posible riesgo de acentuar la dependencia tecnológica.

En el primer caso las empresas semilleras y obtentoras argumentan la existencia de un atraso tecnológico debido a las deficiencias del marco regulatorio para resolver el pago de la innovación a las empresas productoras o adaptadoras de tecnología, factor que desincentivaría la capacidad de generación de nuevas innovaciones. De hecho se corrobora este argumento dado que Argentina registra un retraso en la generación y aprobación de eventos transgénicos de soja con respecto a otros países con motivo de las dificultades para controlar el comercio ilegal de semilla. Sin embargo, en la mayoría de los países más allá del efectivo pago de regalías no se han generado mayores avances en los últimos años. El mercado mundial de cultivos transgénicos se restringe a pocos cultivos y básicamente a dos tipos de eventos que tienen como principal objetivo mejorar la eficiencia de los procesos productivos: la tolerancia a herbicidas

y la resistencia a insectos. Si bien los transgénicos constituyen una innovación que contribuye a la mejora de la productividad y la eficiencia de los sistemas de producción, pero no es la única, ni su efecto es aislado de otros desarrollos, en este tipo de demanda trasciende la idea de atraso tecnológico como sinónimo de no autorización de eventos transgénicos. De hecho, el crecimiento de la productividad también ocurrió en trigo y girasol, cultivos que no utilizan semillas transgénicas, aunque sí otro tipo de desarrollos tecnológicos y biotecnológicos.

El segundo caso de controversias sobre los impactos en el desarrollo tecnológico implica a un diverso grupo de actores económicos, sociales y políticos que esgrimen su preocupación sobre diferentes tipos de impactos sobre la producción y el medio ambiente, entre ellos, organismos internacionales como la FAO, gobiernos de varios países, grupos ambientalistas, productores agropecuarios, consumidores. Entre otras cuestiones señalan problemas debido a la creciente dependencia tecnológica por la mayor concentración de la industria mundial de semillas y la fuerte articulación entre los mercados de semillas y de agroquímicos en dichas empresas que, potencialmente, condiciona la generación de innovaciones a la optimización de ambos negocios.

Otros focos de conflicto se refieren a impactos sobre la salud y el ambiente, como los efectos en la calidad e inocuidad de los alimentos. Aunque no existe hasta el momento evidencia científica concluyente con respecto a efectos dañinos para la salud humana -salvo cuestiones puntuales-, existe una creciente resistencia mundial de los consumidores hacia los alimentos transgénicos, demanda que cada vez más gobiernos terminan materializando en medidas como el etiquetado de alimentos. En la Argentina los procedimientos de evaluación para la aprobación de eventos transgénicos en general siguieron una política espejo con sus principales importadores de alimentos. No se adhirió al principio precautorio sostenido por el Protocolo de Cartagena que sugiere tomar acciones ante la sospecha de impactos sobre la salud y el ambiente aunque no exista evidencia científica confluente sobre potenciales riesgos. La mayoría de los

países han adherido a este protocolo; entre las excepciones figuran Estados Unidos y la Argentina.

Un último motivo de conflicto concierne a la asociación entre transgénicos y agroquímicos, particularmente por los impactos de estos últimos sobre la salud y el medio ambiente. En el caso de los transgénicos con tolerancia a herbicidas se acentúa la aplicación de estos productos químicos en la etapa de crecimiento del cultivo. Es diferente el caso de los eventos resistentes a insectos que permiten disminuir la aplicación de insecticidas y fungicidas y por lo tanto la contaminación ambiental, aunque tienen un riesgo potencial de daño para insectos benéficos. La regulación de agroquímicos en la Argentina se fue adaptando gradualmente a las exigencias internacionales en materia de prohibición de productos tóxicos, quedando aún aspectos pendientes en este punto, así como también en la regulación y el control de las aplicaciones. Una de las cuestiones más polémicas que moviliza a la población rural tiene que ver con la fumigación en la cercanía de los centros poblados, viviendas, escuelas rurales y sobre cursos de agua. Si bien desde el estado y algunas organizaciones de productores como AAPRESID se llevan adelante programas de capacitación y difusión de buenas prácticas, se trata de una problemática no resuelta que exigiría invertir recursos para el desarrollo de investigaciones en medidas alternativas de control de plagas, enfermedades y malezas y otro tipo de tecnologías conservacionistas.

Durante el período comprendido entre 1990 a 2015 se registraron varios conflictos que tuvieron como actores centrales a los productores agropecuarios y al poder ejecutivo y estuvieron vinculados con efectos diferenciales sobre el conjunto de establecimientos que impactaron en la producción, la inversión y los resultados económicos y se debieron a la implementación de distintas medidas de comercio agropecuario, con la aplicación y aumento de derechos de exportación a diferentes productos agropecuarios o con una combinación de ambas.

Una de las principales características que tuvieron estos conflictos es la aparente falta de correspondencia con un tipo de instrumento específico. Estrategias diferentes como la desregulación comercial implementada en los inicios de la década del noventa y la regulación comercial que comenzó a partir de 2005 generaron episodios de conflictividad. El factor desencadenante del conflictos no se puede atribuir exclusivamente a una política concreta, sino a una combinación de medidas que tuvo como efecto la disminución de los resultados económicos afectando en diversos grados a los distintos tipos de establecimientos, en algunos casos generando altos niveles de endeudamiento y comprometiendo la supervivencia de la empresa.

En varios casos, además, fue necesario implementar correcciones. Para resolver algunos problemas generados a partir de la desregulación comercial en 1996 se creó la ONCCA que estableció medidas de regulación del comercio de carne y granos. En la década siguiente se implementaron subsidios y compensaciones para corregir los efectos producidos por la falta de estímulos a la producción que provocaba la intervención comercial sobre algunas actividades.

La aplicación o el aumento de los derechos de exportación no siempre tuvieron como efecto episodios de conflictividad. Este fue el escenario de los primeros años de la década de 2000 con un efecto combinado de la devaluación, la pesificación de deudas, las retenciones y la suba de los precios internacionales de los productos agrícolas hubo un aumento sostenido de los márgenes económicos. En otros períodos hubo conflictos aunque no se aplicaran retenciones como ocurrió en la década de 1990 cuando una gran cantidad de productores sufrió importantes pérdidas de rentabilidad por efecto de la apreciación cambiaria en combinación con otras medidas que aumentaron los costos productivos. El contexto económico en varios casos acentuó los problemas pero no fue el desencadenante, incluso en 2008 el conflicto agrario ocurrió en una etapa de crecimiento económico.

Los focos de conflictos vinculados con las retenciones involucran a productores agropecuarios con el gobierno nacional, productores agropecuarios con sectores exportadores, y gobierno nacional con gobiernos provinciales y, en algunos casos, también se generan controversias con otros estados que denuncian prácticas de competencia desleal en el comercio. Además, la medida suele incentivar la transferencia de recursos entre los distintos actores económicos.

Por su efecto de desincentivo de la producción en general las retenciones a los productos agropecuarios no se aplican regularmente en la mayoría de los países, salvo casos puntuales. Los organismos internacionales como la FAO recomiendan optar por tributos que no afecten la producción mundial de alimentos y no comprometan la seguridad alimentaria. Al imponerse el ingreso y no la ganancia, cualquier aumento en los costos disminuye la rentabilidad y aumenta los riesgos para la inversión. Estas condiciones se acentuaron a partir de 2009 ante un escenario internacional desfavorable, comenzó a disminuir la inversión tecnológica en algunas actividades como el trigo, y muchos productores optaron por alternativas productivas de menor costo, que llevaron a un incremento en la producción de soja con un desplazamiento de la superficie destinada a otras actividades.

Los conflictos entre productores agropecuarios y gobierno por las retenciones y las políticas comerciales generalmente estuvieron vinculados con medidas que afectaron la distribución de ingresos al interior de las cadenas agroindustriales provocando la transferencia de renta desde los productores agropecuarios hacia los sectores agroindustriales que, en muchos casos, apoyaron explícita o implícitamente las medidas implementadas como ocurrió con las confrontaciones surgidas por la evasión impositiva en la cadena de la carne durante la década de 1990 y con los paros ganaderos en 2006. La disminución del precio del ganado en virtud de las medidas implementadas, terminó bajando los costos de la materia prima para los frigoríficos, aunque no contribuyó a disminuir el precio de la carne para los consumidores. Las medidas de intervención comercial y retenciones aplicadas a partir de 2005 implicaron transferencias de

recursos a los molinos, los frigoríficos exportadores, los feedlots y los exportadores de cereales. Estos efectos se potenciaron con la implementación, de manera aleatoria y sin consideración de las diferencias de rentabilidad por actividad, de un esquema de retenciones que terminó generando desincentivos para algunas producciones y transferencias entre cadenas agroindustriales.

De acuerdo con la variación intercensal entre 1988 y 2002 desaparecieron 89.164 unidades productivas verificándose de esta forma una fuerte concentración de la producción en la década del noventa a nivel de productores, proceso que además habría continuado en las décadas subsiguientes. Más allá de las diferentes estrategias de desarrollo implementadas en la década de 1990 y 2000, el denominador común fue la falta de aplicación de políticas de estado de mediano o largo plazo enfocadas a potenciar el desarrollo de la producción agroindustrial y generar trabajo por esta vía, optimizando a los sectores más innovadores y apoyando la reconversión de los menos competitivos. En algunos casos por la necesidad de resolver urgencias macroeconómicas, en otros por la no aplicación de medidas contracíclicas para adaptarse a los escenarios internacionales adversos, en general las políticas agrarias implementadas en ambos períodos favorecieron la alianza del estado con las grandes agroindustrias y los sectores exportadores y faltaron acciones de apoyo a los pequeños y medianos productores agropecuarios que en muchos casos fueron perjudicados por esas políticas. Tampoco se dio solución a problemáticas sociales estructurales. Por el contrario, hubo un aumento de la pobreza y la indigencia sobre el final de ambas décadas.

Entre los productores y los exportadores se generan conflictos por el diferencial de retenciones que grava con tasas mayores a la exportación de granos sobre sus derivados, medida que las agroindustrias fundamentan en la necesidad de generar valor agregado y trabajo, y los productores agropecuarios cuestionan porque implica una transferencia de ingresos hacia los exportadores que cuentan ganancias extraordinarias. En ocasiones, se acentúa el problema,

cuando se declaran ventas previo a un aumento de las tasas, retienen al productor con referencia a la tasa mayor pero pagan al fisco con la alícuota previa al aumento, como ocurrió en noviembre de 2007.

Otro foco de conflicto por las retenciones entre el gobierno nacional y las provincias se vincula al carácter no coparticipable de este tributo.

Para el estudio de la relación entre políticas y conflictos agrarios resulta de interés el caso del conflicto agrario de 2008 porque se combinaron y potenciaron los efectos de las medidas tributarias y comerciales. Si bien tuvo como desencadenante la aplicación de un nuevo esquema de derechos de exportación que implicó un sustantivo aumento de las alícuotas sobre todo para algunos cultivos, la intensificación estuvo vinculada con la discusión y la aplicación de nuevas medidas de comercio agropecuario. Este conflicto evidencia, entre otros problemas, la escasa coordinación entre las distintas agencias estatales que estaban a cargo del diseño e implementación de las políticas para el sector agropecuario. La Resolución 125 surge como resolución de una disputa por el aumento de retenciones entre las propuestas de la Secretaría de Comercio Interior y del Ministerio de Economía. La Secretaría de Agricultura en ese entonces organismo dependiente del Ministerio de Economía tuvo escasa injerencia en el diagnóstico, el diseño y la evaluación de los impactos, en particular, de sus alcances sociales y políticos.

Este conflicto tuvo diferentes derivaciones políticas e implicó, al menos al principio, el debilitamiento del gobierno recién electo, marcando además el inicio de una estrategia de relacionamiento con el sector agropecuario basada en la confrontación que continuó posteriormente.

Más allá del triunfo legislativo que terminó en la derogación de la Resolución 125 que contribuyó a mejorar la legitimidad de la dirigencia rural y a fortalecer su alianza con la oposición política, no tuvo consecuencias favorables en términos de desarrollo agropecuario,

dado que se volvió al esquema anterior de retenciones que ya era alto y se profundizaron medidas de intervención comercial que acentuaron las pérdidas de rentabilidad, particularmente en algunas actividades como la producción de trigo y carne vacuna, en un escenario de deterioro de las condiciones económicas. Tampoco la alianza entre la dirigencia rural y otros partidos políticos, así como la llegada al Parlamento de los agrodiputados tuvo impactos concretos en mejoras de las políticas agrarias en términos de sus efectos para los productores.

Por otro lado, a partir del conflicto de 2008 se registran algunos cambios en la conflictividad agraria, vinculados con el empoderamiento del sector agropecuario a través de una protesta que muestra una gran capacidad de movilización, que une a las entidades rurales y que lo convierte en un actor político con mayor capacidad para negociar sus demandas ante el estado y con otros actores de las cadenas agroindustriales. La iniciativa de jerarquizar la secretaría a partir de la creación de un ministerio de agricultura en 2009, en parte, se vincula con la necesidad del gobierno de fortalecer las vías de negociación y resolver la conflictividad con un actor más poderoso.

Del estudio de las interacciones entre políticas y conflictos agrarios es posible identificar la incidencia de dos tipos de factores o focos de conflictividad. Un primer grupo, discutido en los párrafos previos, de aspectos en general asociados a los modos de intervención del estado en cada política y a la forma en que incide en la relación de intereses entre los actores. Un segundo foco se identifica con problemáticas comunes a las diferentes políticas, fundamentalmente vinculadas con una institucionalidad agropecuaria débil, problemas de gestión en distintos momentos del proceso de la política, falta de coordinación entre agencias, de coherencia entre políticas y produciría efectos contradictorios.

La debilidad de la Secretaría de Agricultura a cargo de la definición e implementación de la política agropecuaria se manifiesta a través de la frecuente modificación de su jerarquía que desde la década del sesenta varía entre Ministerio, Secretaría y ocasionalmente Subsecretaría,

cambio que, eventualmente, implica la oscilación de la dependencia entre los Ministerios de Economía y de Producción y, en general, conlleva una alta rotación de los titulares de Agricultura. En la década del noventa con la desregulación económica que fue acompañada de la pérdida de organismos, funciones, recursos humanos y financieros se profundizó esta problemática. No sólo la cartera perdió injerencia en la política agraria, sino que paralelamente aumentó la incidencia de otras agencias estatales, acentuando la falta de coherencia y las contradicciones en la definición de la agenda y el diseño de las políticas, generándose gradualmente en una estructura organizacional con frecuentes procesos informales de toma de decisiones, captura de atribuciones por parte de otras agencias y falta de canales de comunicación formales entre el estado y el sector agropecuario y agroindustrial. La falta de jerarquía ministerial en muchos casos implica para el titular de Agricultura la obligación de aceptar la mediación de un ministro de Economía o Industria, y la pérdida de margen para la discusión y coordinación formal con otras agencias con injerencia en materia de políticas para el sector agropecuario. La debilidad institucional, la falta de canales formales para dirimir controversias y llevar adelante negociaciones con los actores no estatales y la escasa relevancia del organismo en el esquema organizacional acentúa la dependencia de los liderazgos personales y su capacidad para negociar con otras agencias del estado. Sin embargo, por este motivo los logros obtenidos se caracterizaron, en muchos casos, por su falta de continuidad o por su alcance parcial.

Sin embargo, es posible diferenciar estructuras organizacionales de acuerdo con el ámbito de política. Con una breve interrupción de funciones por la disolución del INASE en el año 2000, refundado en 2004, tanto la estructura institucional como los procedimientos implementados para la regulación de la autorización de transgénicos fueron relativamente estables, con leves adaptaciones de los marcos legales con motivo del avance científico o de requerimientos del comercio internacional. La formulación de políticas para estas cuestiones relativas a un ámbito

fundamentalmente sectorial son de exclusiva competencia de la Secretaría de Agricultura. La estructura organizacional a cargo de la regulación, a su vez, contó, desde sus inicios, con la participación de representantes de los actores no estatales en los directorios de los organismos, generando así, canales institucionales formales de negociación y capacidad para resolver eventuales conflictos de intereses entre ellos.

Es diferente la situación para los ámbitos de definición de las políticas tributarias y de comercio agropecuario. Entre 1990 a 2015 se registraron frecuentes incoherencias entre las políticas de retenciones y de comercio agropecuario con la política cambiaria, fiscal y con otras políticas de incidencia en los costos de producción como la suba de la tarifa eléctrica y de los combustibles, que impactaron negativamente en los márgenes económicos de la producción agropecuaria. Estas medidas, por lo general, fueron definidas por distintas agencias con escasa o nula coordinación entre sí, repercutiendo en la aplicación de medidas que no favorecen la resolución de las cuestiones agrarias, por el contrario, en varios casos generan efectos no deseados y nuevos problemas asociados con los modos de intervención del estado en el ámbito de las políticas agrarias.

Los problemas de la institucionalidad agropecuaria tal vez se podrían explicar en función de vías dependientes de la trayectoria y del arraigo de ciertos modelos institucionales. No obstante, considerando la influencia en los procesos de políticas de otras variables como las decisiones estratégicas de desarrollo aplicadas por los gobiernos, también se podría concluir que existe una lógica común a los diferentes gobiernos, que tiene que ver con una definición sobre los grupos que ganan y pierden en la asignación de recursos y distribución de poder en la sociedad. En este caso, parece evidente que una débil institucionalidad agropecuaria afecta la capacidad de negociación de un sector que constituye una importante fuente de divisas y recursos fiscales.

Con la comparación histórica se observa que en los diferentes períodos los cambios institucionales fueron funcionales a la lógica de distribución de recursos. En la década del

noventa las principales decisiones en relación a la producción y la distribución de recursos que implementó el gobierno de Carlos Menem concentraron el poder en el Ministerio de Economía, entre otras modalidades, con la disolución de las juntas reguladoras y la reasignación o eliminación de funciones de esos organismos, que tuvo como consecuencia un debilitamiento del sector público agropecuario. Esta lógica continuó durante la presidencia de Fernando De la Rúa que redujo considerablemente el presupuesto del área y además disolvió el INASE.

Esta estrategia, entre otros efectos, generó una distribución de poder con sectores que ganaron y otros que perdieron. En relación a los procesos de política analizados, fortaleció al sector agropecuario y agroindustrial exportador, perjudicando a los productores agropecuarios medianos y pequeños y a las agroindustrias y comercios orientados al mercado interno.

En 2002 el gobierno de Eduardo Duhalde modifica la estrategia y la distribución de poder entre los actores no estatales. Con una fuerte devaluación, y a través de una mayor intervención del estado en la economía que promovió el desarrollo productivo, la aplicación de mecanismos de apoyo a los productores de menor escala y el fortalecimiento del sector agroindustrial tanto exportador como orientado al mercado interno. Esto continuó durante el gobierno de Néstor Kirchner que aumentó el presupuesto para la Secretaría de Agricultura, con apoyo a las políticas de desarrollo rural y creación de capacidades institucionales. En 2004 se crea nuevamente el INASE. Esta estrategia sufre modificaciones a partir de 2005 con la intervención de los mercados agropecuarios y la aplicación de restricciones comerciales que aumentaron a partir del conflicto de 2008 y continuaron vigentes hasta 2015. Los cambios en la institucionalidad agropecuaria, con el aumento de la autonomía de la ONCCA por decreto en 2005, el traspaso de las funciones de comercio agropecuario a la Secretaría de Comercio Interior, fueron funcionales a la nueva estrategia. También modificaron los mecanismos de asignación de recursos entre los grupos económicos, aumentando no solo la recaudación fiscal sino la transferencia desde los productores agropecuarios a los sectores agroindustriales. Entre otras

consecuencias terminó perjudicando a los productores de trigo, a los ganaderos de menor escala y pequeños y medianos productores en general, problemática que además se acentuó con continuos aumentos de las retenciones. Desde la Secretaría de Comercio Interior y el Ministerio de Economía se implementan políticas que beneficiaron a los sectores industriales y agroindustriales, en perjuicio de los intereses del sector agropecuario.

La jerarquización de la Secretaría de Agricultura a partir de la creación del Ministerio de Agricultura constituyó una excepción necesaria, en la medida que continuaba la conflictividad del 2008 y era necesario mejorar las vías de negociación con un sector que se había fortalecido con el conflicto agrario.

En conclusión, los modos de intervención del estado, además de incentivar algunos conflictos, también incidieron en la relación de intereses entre los actores económicos y afectaron los mecanismos de distribución sectorial de la renta. Y esto parecería estar también asociado con una decisión estratégica en relación a la trama institucional, común a los diferentes gobiernos, que favorece el debilitamiento del sector público agropecuario a través de la reasignación de las funciones vinculadas con la captación de recursos a otras agencias estatales. En los dos períodos estudiados las estrategias de desarrollo favorecieron esta lógica de distribución y transferencia de recursos entre los actores económicos y sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuña, Carlos. 1995. “Política y economía en la argentina de los 90 (o por qué el futuro ya no es lo que solía ser)”. En *La nueva matriz política argentina*, editado por Carlos Acuña, 61-84. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.

Acuña, Carlos y William Smith. 2007. “La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, compilado por Carlos Acuña, 203-238. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Acuña, Carlos y Mariana Chudnosky. 2013. “¿Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos?” En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, editado por Carlos Acuña. 19-67. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI.

Adámoli, Jorge, Carlos Galperín, Maria Fabiana Oliver, Mabel Dávila, Leonardo Fernández, Rubén Ginzburg y Sebastián Torrella. 2009. “Expansión del cultivo de la soja en la Argentina: aportes para la sustentabilidad ambiental y social”. En *Tendencias y escenarios de la innovación en el sector agroalimentario – Proyecto 2020: Escenarios y estrategias en ciencia, tecnología e innovación. Anexo VIII*, editado por Martín Piñeiro y Rafael López Saubidet. 1-58. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Alapin, Helena. 2008. *Rastrojos y algo más. Historia de la siembra directa en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Teseo – Universidad de Belgrano.

Albrieu, Ramiro, Andrés López y Guillermo Rozenwurcel. 2012. Prefacio a *Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur: ¿ficción o realidad?*, coordinado

por Ramiro Albrieu, Andrés López y Guillermo Rozenwurcel. 17-22. Montevideo: Red Mercosur.

Alonso, Guillermo. 2007. “Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad”. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 22 - 25 de agosto.

Anchorena, Beatriz. 2017. “La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008”. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín.

Andrenacci, Luciano. 2018. “El problema de la 'mala gestión' en políticas públicas. Una aproximación a partir de evidencias de Argentina (2007-2015)”. Ponencia presentada en el Ciclo de Seminarios de Investigación de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 21 de marzo.

Argenbio. 2018. *Los cultivos transgénicos en Argentina*. Consultado>: 17 de abril de 2017. <http://www.argenbio.org/index.php?action=cultivos&opt=5>

Arizu, Alberto, Víctor Castro y Marcos Gallacher. 2008. “Impacto Económico del Conocimiento Científico: El Caso de la Genética Vegetal”. *Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época* 46 (1): 45-68.

Azcuy Ameghino, Eduardo. 2017. *Episodios de la conflictividad agraria pampeana, del menemismo al kirchnerismo*. Rosario: Legem.

Barrantes, Roxana, Julio Berdegué, Alain De Janvry, Eugenio Díaz-Bonilla, Desirée Elizondo, Gustavo Gordillo, Ana María Ibáñez, Roberto Junguito, Reed Hertford, Edgardo Moscardi, Martín Piñeiro, Carlos Pomareda, Alberto Valdés, Juan Manuel Villasuso, Antonio Yúnez-

Naude. 2013. *Agricultura y desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.

Barsky, Osvaldo y Mabel Dávila. 2008. *La Rebelión del Campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.

Barsky, Osvaldo y Jorge Gelman. 2009. *Historia del agro argentino*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.

Barsky, Osvaldo. 2011. “El conflicto agrario argentino desde la resolución 125. Políticas, procesos y perspectivas”. En *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino*, editado por José Muzlera, Mariana Poggi y Ximena Carreras Doallo. 163-184. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CICCUS.

Barsky, Osvaldo. 2012. “Las políticas agrarias en tiempos del kichnerismo”. En *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*, editado por Javier Balsa. 343-371. Bernal: IESAC - Universidad Nacional de Quilmes.

Basombrío, Bernardo. 2011. *No, positivo: campo y gobierno, historia y testimonios de la protesta agropecuaria del 2008*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autores Editores.

Bertello, Fernando. 2008. “Para el Gobierno, el campo sigue ganando”. *Diario La Nación*, 13 de marzo. Consultado: 15 de junio de 2017. <https://www.lanacion.com.ar/economia/para-el-gobierno-el-campo-sigue-ganando-nid995207>

Bertello, Fernando. 2015. “Un ilícito sin control que desacopla a la Argentina de la región”. *Diario La Nación*, 11 de abril. Consultado: 15 de septiembre de 2018. <https://news.agrofy.com.ar/noticia/148526/ilicito-control-que-desacopla-argentina-region>

Bertuch, Federico y Roberto Fernández. 2015. Reseña de *Transgénicos: ciencia, agricultura y controversias en la Argentina*, de Pablo Ariel Pellegrini. *Revista Agronomía & Ambiente* 35(1): 89-93.

Bianco, Mariela, Marta Chiappe y Matías Carámbula, 2010. “Agrobiotecnologías en Uruguay: posicionamiento de actores en torno a un debate incierto”. *Agricultura, sociedad y desarrollo* 7 (3): 247-264.

Bielschowsky, Ricardo. 2010. “Sesenta años de la CEPAL y el pensamiento reciente”. En *Sesenta años de la CEPAL : textos seleccionados del decenio 1998-2008*, editado por Ricardo Bielschowsky. 15-92. Santiago de Chile: Siglo XXI, CEPAL.

Bisang, Roberto. 2007. “El desarrollo agropecuario en las últimas décadas ¿volver a creer?” En *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, editado por Bernardo Kosacoff. 187-260. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CEPAL.

Bonny, Sylvie. 2017. “Corporate Concentration and Technological Change in the Global Seed Industry”. *Sustainability* 9(9) 1632; <https://doi.org/10.3390/su9091632>

Bresser Pereira, Luiz Carlos. 2007. “La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, compilado por Carlos Acuña, 203-238. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Brihet, Juan. 2015. Relevamiento de tecnología agrícola aplicada campaña 2012/2013. Bolsa de Cereales de Buenos Aires. Consultado: 12 de junio de 2017.

<http://www.bolsadecereales.com/retaa-informes-anuales>

Cavallo, Domingo y Sonia Cavallo. 2018. *Historia económica de la argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo.

Cavarozzi, Marcelo. 1996. “La política: clave del largo plazo latinoamericano”. En *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, editado por Marcelo Cavarozzi. 129-155. Rosario: Homo Sapiens.

Cavarozzi, Marcelo. 1999. “Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: legados y paradojas”. *Estudios Sociales* XI (16): 131-148.

Cavarozzi, Marcelo. 2010. “Acción presidencial en América Latina: antecedentes históricos y una tipología del siglo XXI”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 55. Consultado 15 marzo 2017. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/055-Febrero-2013>

Cavarozzi, Marcelo. 2012. “Modelos de acción presidencial en el siglo XXI latinoamericano”. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 octubre - 2 noviembre.

Centro de Estudios para la Nueva Mayoría. 2013. *Indicadores de conflictividad social (1980-2012)*. Consultado: 8 de agosto de 2018. http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3801&Itemid=30

Cibeira, Fernando. 2018. “Por no querer corregir perdimos todo. Alberto Fernández recuerda la historia de una resolución *mal hecha*”. *Diario Página 12*, 11 de marzo. Consultado: 14 de julio de 2018. <https://www.pagina12.com.ar/100800-por-no-querer-corregir-perdimos-todo>

Council of economic adviser. 2016. “Benefits of competition and indicators of market power”. Consultado 14 de junio de 2018.

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/page/files/20160414_cea_competition_issue_brief.pdf

Chiappe, Marta, Mariela Bianco y Jalcione Almeida. 2011. “Intereses en disputa en torno a la agrobiotecnología: un análisis comparativo entre Uruguay y el sur de Brasil”. Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales 7 (7): 121-139.

Dávila, Mabel. 2010. “Cambio tecnológico en el agro pampeano y conflicto agrario” Ponencia presentada en las VII Jornadas de Investigación y Debate “Conflictos rurales en la Argentina del Bicentenario. Significados, alcances y proyecciones”, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 19 - 21 de mayo.

Dávila, Mabel. 2011. “Las políticas sobre el uso de agroquímicos en Argentina y Uruguay”. Ponencia presentada en las VII Jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1 - 4 de noviembre de 2011.

Dávila, Mabel, Daniel Iglesias, Carlos Alonso y Laura Rodríguez Silvera. 2017. “Regulation for wheat and soybean exports in Argentina, 2004-2014”. *International Journal of Advanced Research* 5 (6): 888-899.

De Carlo, Samantha. 2018. “And Then There Were Four?: M&A in the Agricultural Chemicals Industry”. United States International Trade Commission (USITC). Consultado: 14 de junio de 2018. https://www.usitc.gov/publications/332/executive_briefings/ag_ma_ebot_final.pdf

De Luca, Miguel y Andrés Malamud. 2010. “Argentina: turbulencia económica, polarización social y realineamiento político”. *Revista de ciencia Política* 30 (2): 173 – 189

De Luca, Miguel. 2015. “Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente”. En *La política en tiempos de los Kirchner*, editado por Andrés Malamud y Miguel De Luca. 37-48. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba.

Dellatorre, Raúl. 2008. “Una intervención para prevenir la inflación”, *Diario Página 12*, 12 de marzo. Consultado: 16 de marzo de 2017. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-100535-2008-03-12.html>

Del Bello, Juan Carlos. 1991. “Difusión de fertilizantes” En *El desarrollo agropecuario pampeano*, editado por Osvaldo Barsky. 695-718. Caracas: IICA - Fondo de Cultura Económica.

Evans, Peter. 1996. “El Estado como problema y como solución”. *Desarrollo Económico* 35 (140): 529-562.

FAO. 2006. *Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos*. Consultado: 14 junio de 2018. <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>

FAO. 2018. *Agricultura sostenible y biodiversidad*. Consultado: 14 junio de 2018. <http://www.fao.org/biodiversity/es/>

Felcman, Isidoro, Gustavo Blutman, Paula Bobeck, Lucía Engh, Rocío Velazquez, Adriana Azcorra, A y Lara Goyburu. 2012. *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*. Consultado: 15 de diciembre de 2018. <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/capitulo-3-pea-felcman.pdf>

Fernández de Kirchner, Cristina. 2019. *Sinceramente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.

Fernández, Diego. 2011. “Historia económica de las variables estructurantes de la agricultura pampeana: cosechas record, concentración del capital y crisis de la producción chacarera. 1988-2008”. Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires.

Fernández, Diego. 2015. “Evolución de la estructura socioeconómica de la región pampeana argentina. El proceso de concentración de la producción en el período 1988-2008”. *Cuadernos de Economía* XXXIV (64): 143-171.

Fernández, Leonardo, Carlos Galperín, Mabel Dávila y Guillermo Pérez. 2005. “Diferenciación y costos de separación de granos: los OGM en el complejo maicero argentino”. Ponencia presentada en la XXXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 24 - 26 de Octubre.

Fernández, Luis y Mario Uberti. 2013. *Manual de impuestos en la actividad agropecuaria*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ERREPAR.

Ferrari Etcheberry, Alberto. 2007. “Un impuesto privatizado: las retenciones a los granos”. Consultado 12 de junio de 2018. <https://docplayer.es/74523780-Un-impuesto-privatizado-las-retenciones-a-los-granos.html>

Ferrari Etcheberry, Alberto. 2008. “Los legisladores deberían investigar a sus propios colegas en la causa sobre exportación de granos”. Consultado 12 de junio de 2018. <https://www.infocampo.com.ar/ferrari-etccheberry-los-legisladores-deberian-investigar-a-sus-propios-colegas-en-la-causa-sobre-exportacion-de-granos/>

Ferrari Etcheberry, Alberto y Rafael Martínez Raimonda. 2008. *Qué son las retenciones y quienes las cobran*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editora Letra Gamma.

Furman, Jason. 2018. “Market Concentration”. OECD. DAF/COMP/WD (2018)67, 27 de mayo. Consultado 15 de septiembre de 2018. Disponible en [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2018\)67/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2018)67/en/pdf)

Galperín, Carlos, Leonardo Fernández, Mabel Dávila y Guillermo Pérez 2005. “La fragilidad del complejo maicero argentino ante los requisitos de acceso para los OGM”. Ponencia en IV

Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 9 - 11 de noviembre.

Gallacher, Marcos. 2015. "Propiedad intelectual en la industria de semillas". *Revista UCEMA* 29: 25-27. Consultado: 14 de agosto de 2017. <https://ucema.edu.ar/6/revista-ucema/nro29>.

Gargarella, Roberto. 2010. "Estabilidad y conservadurismo en América Latina". En *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, editado por Ricardo Aronskind y Gabriel Vommaro. 55-66. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

Garretón, Manuel Antonio. 2000. *Política y sociedad entre dos épocas*. Rosario: Homo Sapiens.

Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach. 2018. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial crítica.

Gerring, John. 2004. "What Is a Case Study and What Is It Good for?". *The American Political Science Review* 98 (2): 341-354.

Giberti, Horacio. 2006. "Carnes: ¿consumo o exportación?" *Realidad económica* 219: 33-50.

Gianni, Carmen. 2004. "La propiedad intelectual de las innovaciones biotecnológicas vegetales". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INASE. Disponible en https://www.inase.gov.ar/index.php?option=com_remository&Itemid=102&func=startdown&id=636

Giarracca, Norma y Miguel Teubal. 2008. "Del desarrollo agroindustrial a la expansión del agronegocio: el caso argentino". En *Campesinado y Agronegocios en América Latina*, editado por Bernardo Mançano Fernández. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO-ASDI.

Giarraca, Norma, Miguel Teubal y Tomás Palmisano. 2008. “Paro agrario: crónica de un conflicto alargado”. *Realidad Económica* 237: 33-54.

González Arzac, Rodolfo y Latasa, Martina. 2009. “Julián Domínguez: Las exportadoras están produciendo una cartelización del mercado”. *Diario Crítica de la Argentina*, 29 de noviembre.

Consultado: 11 de mayo de 2017. Disponible en http://agronoa.com.ar/noticias_desc.php?id=2566&catid=21

Gorochategui, Nora. 1988. Diagnostico Institucional Junta Nacional de Carnes (JNC) Período 1976- 1987. Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires.

Goyburu, María Lara. 2015. “¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina”. Tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella.

Gras, Carla y Valeria Hernández. 2009. “El fenómeno sojero en perspectiva: dimensiones productivas, sociales y simbólicas de la globalización agrorural en la Argentina”. En *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*, editado por Carla Gras y Valeria Hernández. 15-37. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.

Gras, Carla. 2010. “Actores agrarios y formas de acción política en la Argentina contemporánea. Un análisis a partir de los grupos de autoconvocados en la región pampeana”. En *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, editado por Ricardo Aronskind y Gabriel Vommaro. 279-312. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

Gras, Carla y Valeria Hernández. (2016). *Radiografía del nuevo campo argentino. Del terrateniente al empresario transnacional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Grimaldi, Nicolás. 2018. “La disputa por la renta durante la primera década del siglo XXI en Argentina. Estado, corporaciones y partidos políticos (2001 -2014)”. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de La Plata.

Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies* 44: 936-957.

Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y María del Pilar Baptista Lucio. 2010. *Metodología de la Investigación*. 5a ed. México DF: McGraw-Hill.

Hora, Roy. 2010. “La crisis del campo del otoño de 2008”. *Desarrollo Económico* 50 (197): 81-111.

Instituto Nacional de Estadística y Censo (2019). Censo Nacional Agropecuario 2018: resultados preliminares (1a ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Calendario de siembra y cosecha de diversos cultivos, en las principales regiones de producción. Consultado 12 de junio de 2017. Disponible en http://aulavirtual.agro.unlp.edu.ar/pluginfile.php/32887/mod_resource/content/0/cal-sie-cos.pdf

Iñigo Carrera, Nicolás. 2010. “El enfrentamiento social como constituyente de las clases sociales como Sujetos”. Ponencia presentada en las VII Jornadas de Investigación y Debate “Conflictos rurales en la Argentina del Bicentenario. Significados, alcances y proyecciones”, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 19 - 21 de mayo.

Josling, Tim. 2012. “Farm policy”. En *Global Social Issues: An Encyclopedia. Volume 1*. Christopher Bates y James Ciment. New York: M. E. Sharpe.

Krugman, Paul y Leandro Wolfson. 1996. Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico. *Desarrollo Económico* 36 (143): 715-731.

Lattuada, Mario. 1988. *Política agraria y partidos políticos (1946-1983)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CEAL.

Lattuada, Mario. 2005. “Acción colectiva y representación de intereses en la agricultura argentina a fines del siglo XX. Transformaciones institucionales del asociativismo agrario argentino en el marco de un nuevo régimen social de acumulación”. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Rosario.

Lattuada, Mario. 2008. “El debate impositivo sobre el sector agropecuario argentino”. *Anuario del Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S. A. Segreti* 8 (8): 107-138.

Lattuada, Mario y María Elena Nogueira. 2012. “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”. *Estudios Rurales* 1 (1): 30-54.

Lattuada, Mario, Susana Márquez y Jorge Neme. 2012. *Desarrollo rural y política: Argentina desde una perspectiva de gestión*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès. 2014. *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.

Leiras, Marcelo e Inés Cruzalegui. 2009. “Argentina: problemas macroeconómicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno”. *Revista de Ciencia Política* 29 (2): 223-45.

Lema, Daniel. 2017. “Producer Support Estimates (PSE) Argentina 2007-2014”. Presentación en la IV Mesa Redonda: Herramientas para medición de Políticas Agroindustriales, organizada por la Fundación INAI, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 26 de septiembre.

León, Carlos y Carlos Rossi. 2003. “Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (II) La Junta Nacional de Granos”. *Desarrollo Económico* 43 (169): 84-101.

Levy Yeyati, Eduardo y Marcos Novaro. 2013. *Vamos por todo. Las diez decisiones más polémicas del modelo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.

Lewkowicz, Javier. 2018. “Para entender el interior profundo. La Argentina agropecuaria, de Mempo Giardinelli y Pedro Peretti, presentado por sus autores”. *Diario Página 12*, 15 de octubre. Consultado: 15 de noviembre de 2018. <https://www.pagina12.com.ar/148854-para-entender-el-interior-profundo>

Lodola, Germán. 2011. “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista”. En *La política en tiempos de los Kirchner*, editado por Andrés Malamud y Miguel De Luca. 217-227. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Eudeba.

Longoni, Matías. 2011. *Fuera de Control*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Planeta.

López, Andrés. 2012. “Los recursos naturales y el debate sobre la industrialización en América Latina”. En *Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur: ¿ficción o realidad?*, coordinado por Ramiro Albrieu, Andrés López y Guillermo Rozenwurcel. 23-50. Montevideo: Red Mercosur.

Lowi, Theodore. 1992. “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”. En *La hechura de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar Villanueva. 88-117. México DF: Miguel Ángel Porrúa.

MacDonald, James. 2017. “Mergers and Competition in Seed and Agricultural Chemical Markets”. United States Department of Agriculture. Consultado 12 junio de 2018. https://ageconsearch.umn.edu/record/263449/files/https___www_ers_usda_gov_amber-waves_2017_april_mergers-and-competition-in-seed-and-agricultural-chemical-markets___WcUQcelB2T0_pdfmyurl.pdf

Marin, Anabel. 2015. El futuro de las semillas y la agricultura en Argentina. *Ciencia e investigación* 65 (3): 84-93.

Martínez Nogueira, Roberto. 1988. “Las organizaciones corporativas del sector agropecuario”. En *La Agricultura Pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, editado por Osvaldo Barsky. 295-333. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FCE, IICA, CISEA.

Martínez Nogueira, Roberto. 1995. Análisis de políticas públicas. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública. Consultado: 12 de mayo de 2017. https://www.academia.edu/11915294/ANALISIS_DE_POLITICAS_PUBLICAS_Roberto_Mart%C3%ADnez_Nogueira

Martínez Nogueira, Roberto. 1997. “Una nueva institucionalidad para una nueva Agricultura”. *Revista Aportes*. Asociación de Administradores Gubernamentales. 8: 9-45.

Martínez Nogueira, Roberto. 2009. “La institucionalidad de la agricultura y el desarrollo rural: consideraciones para su análisis”. En *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos*, editado por Martín Piñeiro, 83-112. Santiago, Chile: FAO. Oficina Regional para America Latina y el Caribe.

Martínez Nogueira, Roberto. 2010. «La coherencia y la coordinación en las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias». En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión Pública*, editado por Carlos Acuña, Roberto Martínez Nogueira y Fabián Repetto. Buenos Aires: Programa de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros.

Martinolich, Alejandro. 2006. “Derechos de propiedad intelectual en las obtenciones vegetales. El caso de la soja y el conflicto Monsanto-productores agropecuarios”. Rosario: Bolsa de Cereales de Rosario. Disponible en

http://www.capacitacion.bcr.com.ar/Documentos/EdicionesBCR/12/Derechos%20de%20propiedad%20intelectual_%20Martinolich.pdf

Mazzuca, Sebastián. 2012. “Recursos Naturales, Populismo Rentista y Tentaciones Hegemónicas en América del Sur”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 15 (29): 3–31.

Moreno, Guillermo. 2018. *En defensa del modelo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.

Murmis, Miguel y María Rosa Murmis. 2012. “El caso de Argentina”. En *Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y Extranjerización*, editado por Fernando Soto Baquero y Sergio Gómez, 1-42. Santiago, Chile: FAO.

Muzlera, José, Mariana Poggi y Ximena Carreras Doalla. 2011. Introducción a *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010)*, editado por José Muzlera, Mariana Poggi y Ximena Carreras Doalla. 9-17. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Centro de Integración.

Nardacchione, Gabriel y Diego Taraborelli. 2010. “La importancia de los aliados: un estudio sobre el conflicto rural (marzo-julio 2008)”. En Aronskind, R. y G. Vommaro (2010). *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. 119-152. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

Navarro, Alejandra. 2009. “La entrevista: el antes, el durante y el después”. En *La Voz de los Otros*, editado por Analía Meo y Alejandra Navarro: 85–126. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Omicron.

Neiman, Guillermo y Clara Craviotti. 2005. *Entre el campo y la ciudad: desafíos y estrategias de la pluriactividad en el agro*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CICCUS.

Nogués, Julio y Alberto Porto. 2007. Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la Cadena Agroindustrial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Convenio Foro Agroindustrial y Facultad de Ciencias Económicas UNLP. disponible en http://www.foroagroindustrial.org.ar/pdf/final_home.pdf

Novelle, Solange. 2013. “Intensidad, dimensión y extensión del conflicto en torno a la Resolución 125/08”. Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de San Martín.

Obschatko, Edith. 1988. “Las etapas del cambio tecnológico”. En *La Agricultura Pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, editado por Osvaldo Barsky. 117-136. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FCE, IICA, CISEA.

Obschatko, Edith, Eduardo Sguiglia y Ricardo Delgado. 1994. *Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Ocampo, José Antonio. 2008. “Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo”. *Desarrollo y Sociedad* 62: 41-61.

OCDE. 2013. “Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2012”. Santiago de Chile: OCDE, CEPAL, CIAT. Consultado 15 de agosto de 2017. https://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/3/43813/07_Christian_Daude.pdf

O'Connor, Ernesto y Marcelo Resico. 2015. “Estrategias de desarrollo económico y rol del estado en América Latina (2000-2014)” Documento de trabajo No. 51. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Católica Argentina. Consultado: 15 de junio de 2017. <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/estrategias-desarrollo-rol-estado.pdf>.

O'Donnell, Guillermo. 1994. “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.

O'Donnell, Guillermo. 2010. *Democracia, Agencia y Estado. Teoría con Intención Comparativa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo.

Ollier, María Matilde. 2008. “La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en argentina (1999-2003)”. *América Latina Hoy* 49 73-103.

Ollier, María Matilde. 2010. *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional, 1916-2007*. San Martín: Universidad Nacional de San Martín.

Ollier, María Matilde. 2010b. “Kirchner al poder institucional e informal (2003-2010)”. *Revista Temas y Debates* 14 (20): 39-58.

Ollier, María Matilde. 2010c. “El liderazgo político en democracias de baja institucionalización (el caso del peronismo en la Argentina)”. *Revista de sociología* 24: 127-150.

Ollier, María Matilde. 2014. *Presidencia dominante y oposición fragmentada: una construcción política (Néstor Kirchner y Cristina Kirchner, 2003-2011)*. 1a ed. San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín. UNSAM Edita.

Ollier, María Matilde. 2016. “Maldita Buenos Aires. El resultado electoral 2015”. *Revista SAAP* 10 (1): 141-162.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. 1981. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4. Consultado 16 de marzo de 2017. <http://e-tcs.org/wp-content/uploads/2017/03/Oszlak-ODonnell-1984-Estado-y-pol%C3%ADticas-estatales-en-Am%C3%A9rica-Latina-hacia-una-estrategia-de-investigaci%C3%B3n.pdf>

Oszlak, Oscar. 2000. “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 de Octubre.

Oszlak, Oscar. 2005. “Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner”. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 de Octubre.

Paez, Sergio. 2015. “Soja y sistema agropecuario argentino. Dinámica de la competencia por el uso del suelo productivo a principios del siglo XXI”. Tesis de Maestría, FLACSO.

Pellegrini, Pablo. 2013. *Transgénicos. Ciencia, agricultura y controversias en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Perelmuter, Tamara. 2013. “Las semillas en el centro de las disputas: la propiedad intelectual en los actuales procesos de cercamientos”. *Realidad Económica* 278: 89-102.

Peretti, Pedro y Giardinelli, Mempo. 2018. *La argentina agropecuaria. Propuestas para una agricultura nacional y popular de rostro humano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Las Cuarenta.

Peri, Graciela. 2009. Cadenas de producción. Análisis de Protección Efectiva. Programa BID-FOMIN de Inserción Agrícola. Consultado: 15 de febrero de 2017. http://www.inai.org.ar/archivos/notas/peri_informe_final_cadenas_productivas.pdf

Peri, Graciela. 2011. Estrategias de priorización de exportaciones: un análisis de experiencias exitosas. Consultado: 15 de febrero de 2017. <http://www.inai.org.ar/archivos/notas/Informe%20final%20Experiencias%20exitosas%20INA%202011.pdf>

Pierson, Paul y Theda Skocpol. 2008. “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7-38.

Piketty, Thomas. 2015. *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI.

Piñeiro, Martín y Eduardo Trigo. 1984. *La investigación agropecuaria en el sector público de América Latina: problemas y perspectivas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: PRO AGRO.

Piñeiro, Martín, Roberto Martínez Nogueira y Eduardo Trigo. 1999. *La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Piñeiro, Martín, Roberto Martínez Nogueira, Eduardo Trigo, Filemón Torres, Eduardo Manciana y Rubén Echeverría. 1999. *La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional*. Washington DC: Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.

Piñeiro, Martín. 2003. *Reflexiones sobre la Política Tecnológica para el Sector Agropecuario*. Presentación realizada en el Seminario - Taller de Políticas Hemisféricas de Ciencia y Tecnología e Innovación para mejorar la competitividad del sector productivo organizado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología y la Organización de Estados Americanos, Buenos Aires, 17 – 19 de noviembre.

Piñeiro, Martín. 2009. “Evolución de la institucionalidad agropecuaria y rural en América Latina y el nuevo contexto internacional: algunos temas de reflexión”. En *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos*, editado por Martín Piñeiro, 7-51. Santiago, Chile: FAO.

Piñeiro, Martín y Rafael López Saubidet. 2009. *Tendencias y escenarios de la innovación en el sector agroalimentario – Proyecto 2020: Escenarios y estrategias en ciencia, tecnología e*

innovación, editado por Martín Piñeiro y Rafael López Saubidet. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Piñeiro, Martín y Guillermo Rozenwurcel. 2016. *Argentina: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI*. 2a. ed. ampliada y revisada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo - CARI.

Pomares, Julia, Marcelo Leiras, María Page, Soledad Zárate, Josefina Mignone y M. Belén Abdala. 2014. Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983. Documento de Políticas Públicas. CIPPEC. Consultado: 15 de septiembre de 2017. <http://oear.cippec.org/analisis/los-caballeros-de-la-mesa-chica-la-logica-de-designacion-de-los-gabinetes-desde-1983/>

Ramírez, Diego. 2011. *Horacio Giberti: Memorias de un imprescindible*. Buenos Aires: Coedición Ediciones del CCC, Universidad Nacional de Quilmes.

Rapela, Miguel. 2011. Dónde estamos en propiedad intelectual y captura de valor. Una puesta al día rápida y comparativa sobre la situación de los derechos del obtentor, patentes y sistema de captura de valor en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Mercosoja 2011. Consultado: 16 de agosto de 2017. <http://www.mercosoja2011.com.ar/site/wp-content/imagenes/RAPELA-Miguel.pdf>

Reca, Lucio. 2010. “Retenciones a las exportaciones agropecuarias: medio siglo de conflictos y una crisis”. En *El crecimiento de la agricultura argentina: medio siglo de logros y desafíos*, editado por Lucio Reca, Daniel Lema y Carlos Flood. 435-453. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.

Reca, Lucio, Marcelo Regúnaga, Jesús Leguiza y Rafael Delpech. 2011. La agroindustria para el desarrollo argentino: aportes para una política de estado. Consultado: 14 de octubre de 2017. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27820>

REDAF. 2013. Conflictos sobre tenencia de tierra y ambientales en la región del chaco argentino. 3° informe. Reconquista: Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF). Observatorio de Tierras, Recursos Naturales y Medioambiente. Consultado: 2 de mayo de 2017. <http://redaf.org.ar/wp-content/uploads/2012/12/3%C2%BA-Informe-Conflictos-Tierra-y-Ambiente.pdf>

Regúnaga, Marcelo, Sandra Fernández y Germán Opacak. 2003. El impacto de los cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Foro Argentino de Biotecnología

Regúnaga, Marcelo y Agustín Tejeda Rodríguez. 2015. “La Política de Comercio Agrícola de Argentina y el Desarrollo Sustentable”. Documento de Fondo No. 55. Ginebra: Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD). Consultado: 12 de agosto de 2017. <https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/La%20Politica%20de%20Comercio%20Agricola%20de%20Argentina%20y%20el%20Desarrollo%20Sustentable.pdf>

Resico, Marcelo. 2003. “Entendiendo la crisis argentina: lecciones y oportunidades para el futuro”. *Revista Valores en la Sociedad Industrial XXI* (57): 31-42.

Rinesi, Edurado. 2010. “Política y corporaciones”. En *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, editado por Ricardo Aronskind y Gabriel Vommaro. 33-53. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

Rossi, Guillermo. 2014. “Pasado y presente de las Juntas de granos”. *Informativo Semanal* año XXXI, N° 1647 publicado el 14 de febrero de 2014. Bolsa de Comercio de Rosario.

Rossi, Guillermo. 2015. “Retenciones: larga historia de tensiones”. *Informativo semanal* año XXXIII, N° 1737, 11 de diciembre de 2015. Bolsa de Comercio de Rosario.

Roth Deubel, André-Noël. 2010. *Enfoque para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Rozenwurcel, Guillermo y Leonardo Bleger. 2009. “Tres décadas de crisis económicas y creciente desigualdad en la Argentina”. Ponencia presentada en Latin American Studies Association. Consultado: 15 de enero de 2017. https://lasaweb.org/lasa_archive/lasa2009_archive/index.aspx.

Rully, Jorge Eduardo. 2009. *Pueblos Fumigados. Los efectos de los plaguicidas en las regiones sojeras*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Nuevo Extremo.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. *Memoria 2013-2015*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Sainz Rozas, Hernán, Hernán Echeverría, Pablo Barbieri, y Mercedes Eyherabide. 2014. “Relevamiento y mapeo de la fertilidad en suelos agrícolas de la región pampeana argentina”. Asociación Civil Fertilizar. Consultado 12 de julio de 2018 www.fertilizar.org.ar.

Sammarro, Damián, Juan Brihet, Ramiro Costa, Estefanía Puricelli. 2013. Relevamiento de tecnología agrícola aplicada campaña 2010/2011. Bolsa de Cereales de Buenos Aires. Consultado: 12 de junio de 2017. <http://www.bolsadecereales.com/retaa-informes-anuales>

Sartelli, Eduardo. 2008. *Patrones en la ruta. El conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía (marzo-junio de 2008)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RyR.

Schmitter, Philippe. 1985. “Neocorporativismo y Estado”. *Revista española de investigaciones sociológicas* 31: 47-78.

Sola, Felipe. 2018. *Peronismo, pampa y peligro. Mi vida en la política argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ariel.

Stake, Robert. 1998. “El caso único” *En Investigación con estudio de casos*, editado por Robert Stake, 15-24. Madrid: Ediciones Morata.

Sztulwark, Sebastián. 2011. *Renta de innovación en cadenas globales de producción. El caso de las semillas transgénicas en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Tilly, Charles. 1991. *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Barcelona: Alianza.

Trigo, Eduardo. 2009. “La aceptación internacional de productos OGM”. En *Tendencias y escenarios de la innovación en el sector agroalimentario – Proyecto 2020: Escenarios y estrategias en ciencia, tecnología e innovación. Anexo 3*, editado por Martín Piñeiro y Rafael López Saubidet. 60-75. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Trigo, Eduardo y Federico Villarreal. 2009. “La industria y el mercado de semillas en Argentina: Situación y perspectivas de un sector estratégico en la economía nacional”. En *Tendencias y escenarios de la innovación en el sector agroalimentario – Proyecto 2020: Escenarios y estrategias en ciencia, tecnología e innovación. Anexo VII*, editado por Martín Piñeiro y Rafael López Saubidet. 2-48. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Trigo, Eduardo, Marcelo Regúnaga, Ramiro Costa, Marisa Wierny y Ariel Coremberg. 2015. *La bioeconomía argentina: alcances, situación actual y oportunidades para el desarrollo sustentable*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

Trigo, Eduardo. 2016. *Veinte años de cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Argenbio.

Ugolini, Jorge. 2006. Las regalías agrícolas y la relación obtentor – productor. Consultado el 14 de junio de 2018. <http://www.agroparlamento.com/agroparlamento/desarrollada.asp?id=190>

Valles, Miguel. 2000. “La investigación documental: técnicas de lectura y documentación”. En *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, editado por Miguel Valles, 109-141. Madrid: Editorial Síntesis.

Vara, Ana María. 2004. “Transgénicos en Argentina: más allá del boom de la soja”. *Revista CTS* 1 (3): 101-129.

ANEXO I. LEYES NACIONALES, DECRETOS Y RESOLUCIONES

Constitución Nacional

Decreto-Ley 6698/63. Junta Nacional de Granos. Ley orgánica.

Ley N° 20.247/73. Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas.

Ley 21.453/76. Comercio Exterior. Exportación. Nuevas normas para productos de origen agrícola.

Ley N° 21.740/78. Junta Nacional de Carnes. Definición de funciones y atribuciones.

Ley 22.415/81. Código Aduanero.

Ley N° 23843/90. Creación del Consejo Federal Agropecuario.

Decreto 479/90 (Poder Ejecutivo Nacional). Creación de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Ley 23.928/91. Convertibilidad del Austral.

Decreto 742/91 (Poder Ejecutivo Nacional). Aprobación de estructura organizativa de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Decreto 2284/91 (Poder Ejecutivo Nacional). Desregulación Económica. Eliminación Juntas.

Decreto 2488/91 (Poder Ejecutivo Nacional). Desregulación Económica. Modificación del Decreto 2284/91. Transferencia funciones.

Decreto 2817/91 (Poder Ejecutivo Nacional). Creación del Instituto Nacional de Semillas.

Resolución 124/91 (SAGPYA). Creación de la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria.

Decreto 2183/91 (Poder Ejecutivo Nacional). Decreto Reglamentario de la Ley 20.247.

Decreto 2273/92 (Poder Ejecutivo Nacional). Aprobación de estructura organizativa de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Ley N° 24.376/94. Aprobación del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales.

Ley N° 24.481/95. Patentes de Invención y Modelos de Utilidad.

Decreto 260/96 (Poder Ejecutivo Nacional). Reglamentario de la Ley N° 24.481.

Resolución 193/95 (SENASA). Modificaciones en los procedimientos y requisitos para la comercialización de carne.

Decreto 660/96. Fusión del Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) y el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV, constituyendo el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

Decreto 1343/96 (Poder Ejecutivo Nacional). Creación de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario.

Decreto 260/96 (Poder Ejecutivo Nacional). Reglamenta Ley N° 24.481.

Resolución 167/1996 (SAGPYA). Autoriza la producción y comercialización de la semilla de soja tolerante a glifosato.

Decreto 1104/00 (Poder Ejecutivo Nacional). Disolución del Instituto Nacional de Semillas.

Ley 25.561/01. Ley de emergencia pública y de reforma del régimen cambiario.

Decreto 355/02 (Poder Ejecutivo Nacional). Creación del Ministerio de la Producción.

Decreto 1283 /03 (Poder Ejecutivo Nacional). Unificación de los Ministerios de Economía y de la Producción en una sola Cartera de Estado y créase el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Ley 25845/04. Creación del Instituto Nacional de Semillas. Ratifica la vigencia del Decreto 2817/91.

Resolución 244/04 (SAGPYA). Creación de la Oficina de Biotecnología.

Decreto 1067/05 (Poder Ejecutivo Nacional). Creación de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario como organismo descentralizado, con autarquía económico-financiera y técnico-administrativa y dotado de personería jurídica propia en el ámbito del derecho público y privado, en jurisdicción de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.

Ley 26.124/06. El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto. (de Superpoderes).

Ley N° 26.135/06. Ratifica en el Poder Ejecutivo nacional, a partir del 24 de agosto de 2006 por el plazo de tres años, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública.

Ley 26.351/07. Aclaración de la Ley N° 21.453. Alícuotas correspondientes a los derechos de exportación de productos agropecuarios. Autoridad de aplicación. Vigencia.

Decreto 764/08 (Poder Ejecutivo Nacional). Reglamenta lo dispuesto por la Ley N° 26.351.

Decreto 1940/08 (Poder Ejecutivo Nacional). Modificación de estructura organizativa de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Creación de la Dirección de Biotecnología.

Decreto 2025/08 (Poder Ejecutivo Nacional). Creación del Ministerio de Producción.

Resolución 125/08 (Ministerio de Economía y Producción). Derechos de exportación. Fórmula de determinación aplicable a determinadas posiciones arancelarias correspondientes a cereales y oleaginosas.

Resolución 284/08 (Ministerio de Economía y Producción). Modificatoria de la Resolución 125/08. Crea un régimen de compensaciones a pequeños productores de soja y girasol de la cosecha 2007/2008.

Resolución 285/08 (Ministerio de Economía y Producción). Modificatoria de la Resolución 125/08. Crea un régimen destinado a compensar el transporte de granos oleaginosos (soja y girasol) producidos en las provincias denominadas extrapampeanas para la cosecha 2007/2008.

Resoluciones 64 y 141/08 (Ministerio de Economía y Producción). Modificadorias de la Resolución 125/08. Establecen cambios en las alícuotas.

Resoluciones 181 y 182/08 (Ministerio de Economía y Producción). Modifica alícuotas de derechos de exportación.

Resolución 26 y 28/08 (Ministerio de Economía). Modifica alícuotas de derechos de exportación.

Proyecto de Ley de Retenciones (propuesto por el Poder Ejecutivo Nacional).

Decreto 904/08 (Poder Ejecutivo Nacional). Creación del Programa de Redistribución Social.

Decreto 1176/08 (Poder Ejecutivo Nacional). Derogación de la Resolución 125/08.

Resolución 543/08 (ONCCA). Establece nuevos requisitos para la exportación de granos y/o sus derivados.

Decreto 206/09 (Poder Ejecutivo Nacional). Aprobación del Fondo Federal Solidario.

Decreto 1366/09 (Poder Ejecutivo Nacional). Creación de los Ministerios de Industria y de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Resolución 7552/09 (ONCCA). Modificación de la Resolución 543/08. Establece nuevos requisitos para la exportación de granos y/o sus derivados.

Decreto 2186/10 (Poder Ejecutivo Nacional). Establece estructura organizativa del INASE.

Decisión Administrativa 175/10 (MAGyP). Establece estructura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Decreto 192/11 (Poder Ejecutivo Nacional). Disolución de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario.

Decreto 193/11 (Poder Ejecutivo Nacional). Creación de la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno.

Resolución 437/12 (MAGyP). CONABIA. Lineamientos generales de actuación y funcionamiento.

Resolución 140/16 (Ministerio de Agroindustria). Dispone exigencia de previa autorización del Ministerio de Agroindustrias para implementar sistemas y procedimientos para el comercio de granos e invalida los procedimientos y anula obligaciones que se hayan establecido previamente sin dicha autorización.

Decreto 444/17 (Poder Ejecutivo Nacional). Disolución de la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Interno.

Decreto 801 y 802/2018 (Poder Ejecutivo Nacional). Disolución del Ministerio de Agroindustria y creación del cargo de Secretario de Gobierno de Agroindustria.

ANEXO II. REGULACIONES INTERNACIONALES

Acuerdo sobre los Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) (1994).

Codex alimentarius (FAO – OMS) (1961).

Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su eliminación (1992).

Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2004).

Convenio de Róterdam sobre procedimiento de consentimiento fundamentado previo relativo al comercio internacional de productos químicos peligrosos (2004).

Convenios de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV): actas de 1961, 1978 y 1991.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992).

Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (2000).